IV. I. 2.

Schweiz.

Bearbeitet

von

Dr. A. von Orelli.

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

Professor Dr. **Aschehoug** in Christiania, Landgerichtspräsident Dr. **Becker** in Oldenburg, Landrichter **Bömers** in Bückeburg, Dr. **Böttcher** in Freiburg i. B., Professor Dr. **Brusa** in Turin, Geheimerath Professor Dr. **von Bulmerincq** in Heidelberg, Rechtsanwalt **O. Büsing** in Schwerin, Großherzogl. Luxemburg. Geschäftsträger Dr. **Eyschen** in Berlin, Professor Dr. **Engelmann** in Dorpat, Archivrath **Falkmann** in Detmold, Geh. Justizrath **Forkel** in Coburg, Kanzler Professor Dr. **Gareis** in Gießen, Landgerichtsrath Dr. **L. Gaupp** in Tübingen, Professor Dr. **Goos** in Kopenhagen, Professor Dr. **de Hartog** in Amsterdam, Geh. Justizrath Professor Dr. **Hinschius** in Berlin, Geh. Hofrath Professor Dr. **von Holst** in Freiburg, Geh. Regierungsrath Dr. **Kircher** in Meiningen, Rechtsanwalt Rath **Klinghammer** in Rudolstadt, Senator Dr. **Klügmann** in Lübeck, Staatsrath Professor Dr. **Laband** in Straßburg i. E., Cabinetschef Professor **André Lebon** in Paris, Landgerichtsrath **Leoni** in Straßburg i. E., Bergamtsdirector Dr. **Leuthold** in Freiberg, Landgerichtsdirector **Liebmann** in Greiz, Advokat **D. Manole** in Galatz, Professor Dr. **G. Meyer** in Jena, Rechtsanwalt **R. Müller** in Gera, Professor Dr. **Nys** in Brüssel, Professor Dr. **A. von Orelli** in Zürich, Wirkl. Geh. Rath **Otto** in Braunschweig, Landgerichtspräsident **Pietscher** in Dessau, Advokat Professor Dr. **Saripolos** in Athen, Staatsminister Dr. **von Sarwey** in Stuttgart, Staatsrath Dr. **Schambach** in Sondershausen, Ministerialrath Dr. **Schenkel** in Karlsruhe, Geheimerath Professor Dr. **H. Schulze** in Heidelberg, Rechtsanwalt Dr. **Sievers** in Bremen, Geheimerath **Sonnenkalb** in Altenburg, Professor Dr. **Ulbrich** in Prag, Professor Dr. **W. Vogel** in Erlangen, Rechtsanwalt Dr. **J. Wolffson** in Hamburg und anderen Gelehrten des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Heinrich Marquardsen,

Professor in Erlangen und Mitglied des Reichstags und der bayerischen Abgeordneten-Kammer.

Vierter Band.

Erster Halbband.

Zweite Abtheilung.

Freiburg i. B. 1885.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Freiburg i. B.

Marquardsen's

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Die Aufgabe dieser zusammenfassenden Darstellung des öffentlichen Rechts der Gegenwart, zu welcher sich die auf dem Titel genannten deutschen und außerdeutschen Gelehrten vereinigt haben, geht dahin, sowohl den Juristen, als auch den am politischen Leben betheiligten allgemeinen Kreisen neben einer Entwickelung der dieses Gebiet beherrschenden allgemeinen Lehren eine anschauliche, auf der vollständigen Einzelkenntniß beruhende Darstellung der öffentlich rechtlichen Verhältnisse der heutigen Staatenwelt zu bieten. Das Bedürfniß nach einer solchen neuen Bearbeitung des Stoffs liegt auf der Hand. Abgesehen von den, Generationen zurückliegenden, wissenschaftlich werthlosen und vielfach ohne jede Kritik und tiefere Sachkenntniß veröffentlichten Sammlungen von Staatsverfassungen sind die anerkennenswerthen Beiträge dieser Art, welche sich in den lexikalisch angelegten Sammelwerken mehr oder minder allgemein litterarischer Natur finden, theils zu unvollständig, theils durch die Zeitverhältnisse veraltet, während die für das praktische Bedürfniß des Einzelstaats bestimmten Hand- und Lehrbücher wesentlich andere Zwecke verfolgen und für manche außerdeutsche Staaten solche Hülfsmittel zur Zeit gar nicht vorhanden sind.

Der sich darnach in unserer staatswissenschaftlichen Litteratur ergebenden, durch die sich stets erweiternde Verkehrs- und Interessen-Gemeinschaft der deutschen und außerdeutschen Staatenwelt immer bedeutsamer werdenden Lücke soll das Handbuch abzuhelfen suchen.

Durch die Vertheilung der Arbeit unter eine große Zahl von berufenen Mitwirkenden wird die rasche Vollendung des Werkes gesichert, während die Selbstständigkeit der Einzeldarstellungen es ermöglichen wird, etwaigen wichtigen Veränderungen und Umgestaltungen in den staatsrechtlichen Verhältnissen der Einzelstaaten durch Ergänzung und Umarbeitung bald gerecht zu werden. Den Vorzug, welchen nach der Absicht der Verfasser die hier gegebenen Darstellungen bieten sollen, den staatsrechtlichen Zuständen der Gegenwart als getreuer Spiegel zu dienen, wird man auf diese Weise dem Unternehmen dauernd zu erhalten wissen.

Das Handbuch erscheint in 4 Bänden, von denen jeder in zwei Halbbände zerfällt. Jedem Halbband bezw. jeder Abtheilung wird ein Register beigegeben.

Jeder Band und Halbband, sowie jede Abtheilung ist auch einzeln käuflich.

Der Preis beträgt pro Druckbogen 40 bis 45 Pfennige, Abrundung vorbehalten.

Nach dem Erscheinen des Schlußbandes tritt ein erhöhter Ladenpreis, sowohl der einzelnen Bände, als auch des ganzen Werkes ein.

Bestellungen nimmt jede Sortimentsbuchhandlung entgegen.

Freiburg i. B., Juni 1885.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Erschienen sind:
- Erster Band. Erster Halbband und zweiter Halbband. Lfg. 1. 2.
- Zweiter Band. Erster und zweiter Halbband.
- Dritter Band. Erster Halbband. 1. Abtheilung. Lieferung 1. 2.
- Dritter Band. Erster Halbband. 2. 3. Abtheilung.
- Dritter Band. Zweiter Halbband. 1—3. Abtheilung.
- Vierter Band. Erster Halbband. 1—3. Abtheilung.

Die Arbeit wird sich in der vorliegenden Gestalt als ein sehr brauchbares Hilfsmittel für das geschichtliche Verständniß des deutschen Staats-Rechts der Gegenwart erweisen.

Centralblatt für Rechtswissenschaft 1885 Märzheft.

„Das Buch wird zunächst als ein schätzbares Hilfsmittel dem akademischen Unterricht dienen. Der Inhalt und die klare verständliche Darstellung desselben eignet es aber auch ganz besonders zur Lectüre für den gebildeten Nichtjuristen, welcher eine größere Belehrung über das öffentliche Recht verlangt, als ihm in der periodischen Litteratur der Tagespresse und der Zeitschriften geboten werden kann".

Grenzboten 1885 Nro. 12.

Das vorbezeichnete Werk bietet viel mehr, als der bescheidene Titel verspricht. Der Verfasser hätte dasselbe mit vollem Fug auch als „Geschichte des deutschen Staatsrechts" bezeichnen können, da dasselbe nicht nur eine politische Einleitung, wie sie wohl anderen Werken über Staatsrechte vorangehen, gewährt, sondern vollständig auch die historische Entwickelung des deutschen Staatsrechts von den Uranfängen bis auf die neueste Zeit in präziser Fassung mit Angabe der Quellen klar und übersichtlich darstellt. Dasselbe wird daher sowohl zum akademischen Gebrauche als auch den Nichtjuristen als hochinteressantes Geschichtswerk über die erwähnte Materie bestens empfohlen, da das volle Verständniß der Staatsrechtswerke erst durch diese historische Grundlage vermittelt werden kann.

Post 1885 Nro. 18.

Dies Buch ist die vollständigste und genaueste Darstellung aller geschichtlichen Vorgänge, welche sich auf Bildung des Deutschen Bundes, des späteren Norddeutschen Bundes und des jetzigen Deutschen Reiches beziehen. Wer das Bedürfniß empfindet, das Werden und Wachsen unseres gegenwärtigen Rechtszustandes genau und wissenschaftlich kennen zu lernen, wird sich nicht vergeblich bei Mejer umsehen. Das Werk beruht auf gründlichen und gewissenhaften Studien der Original-Quellen, auf umsichtiger Benutzung der gesammten einschlagenden Literatur, die Ausführung ist wohldurchdacht, das Urtheil sicher. Im Besitze einer vielseitigen Gelehrsamkeit und umfassender Kenntniß der Rechts-Literatur hat der Verfasser doch auch hier, wie in allen seinen streng-wissenschaftlichen wie kulturliterarischen Schriften, wiederum die bei Fachgelehrten so oft vermißte Gabe bethätigt, die schwierigsten Gegenstände gemeinverständlich darzustellen und das Verhältniß derselben wenigstens jedem Gebildeten zu erschließen. Wer ein selbstständiges Urtheil über die Vorbedingungen, wie Vorgänge unseres Rechtszustandes gewinnen will, kann sich getrost dem Verfasser, als einem erprobten, sicheren Führer, anvertrauen.

Beilage der Frankfurter Oder-Zeitung 1885 Nr. 115.

Druck von C. A. Wagner in Freiburg i. B.

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

[illegible]

herausgegeben von

Dr. Heinrich Marquardsen,

[illegible]

Vierter Band.

Erster Halbband.

[illegible]

Freiburg i. B. [illegible]

[illegible]

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

Professor Dr. **Aschehoug** in Christiania, Landgerichtspräsident Dr. **Becker** in Oldenburg, Landrichter **Bömers** in Bückeburg, Dr. **Böttcher** in Freiburg i. B., Professor Dr. **Brusa** in Turin, Geheimerath Professor Dr. **von Bulmerincq** in Heidelberg, Rechtsanwalt **O. Büsing** in Schwerin, Großherzogl. Luxemburg. Geschäftsträger Dr. **Eyschen** in Berlin, Professor Dr. **Engelmann** in Dorpat, Archivrath **Falkmann** in Detmold, Geh. Justizrath **Forkel** in Coburg, Kanzler Professor Dr. **Gareis** in Gießen, Landgerichtsrath Dr. **L. Gaupp** in Tübingen, Professor Dr. **Goos** in Kopenhagen, Professor Dr. **de Hartog** in Amsterdam, Geh. Justizrath Professor Dr. **Hinschius** in Berlin, Geh. Hofrath Professor Dr. **von Holst** in Freiburg, Geh. Regierungsrath Dr. **Kircher** in Meiningen, Rechtsanwalt Rath **Klinghammer** in Rudolstadt, Senator Dr. **Klügmann** in Lübeck, Staatsrath Professor Dr. **Laband** in Straßburg i. E., Cabinetschef Professor **André Lebon** in Paris, Landgerichtsrath **Leoni** in Straßburg i. E., Bergamtsdirector Dr. **Leuthold** in Freiberg, Landgerichtsdirector **Liebmann** in Greiz, Advokat **D. Manole** in Galatz, Professor Dr. **G. Meyer** in Jena, Rechtsanwalt **R. Müller** in Gera, Professor Dr. **Nys** in Brüssel, Professor Dr. **A. von Orelli** in Zürich, Wirkl. Geh. Rath **Otto** in Braunschweig, Landgerichtspräsident **Pietscher** in Dessau, Advokat Professor Dr. **Saripolos** in Athen, Staatsminister Dr. **von Sarwey** in Stuttgart, Staatsrath Dr. **Schambach** in Sondershausen, Ministerialrath Dr. **Schenkel** in Karlsruhe, Geheimerath Professor Dr. **H. Schulze** in Heidelberg, Rechtsanwalt Dr. **Sievers** in Bremen, Geheimerath **Sonnenkalb** in Altenburg, Professor Dr. **Ulbrich** in Prag, Professor Dr. **W. Vogel** in Erlangen, Rechtsanwalt Dr. **J. Wolffson** in Hamburg und anderen Gelehrten des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Heinrich Marquardsen,

Professor in Erlangen und Mitglied des Reichstags und der bayerischen Abgeordneten-Kammer.

Vierter Band.

Erster Halbband.

Zweite Abtheilung.

Freiburg i. B. 1885.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr

(Paul Siebeck).

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts.

Vierter Band.

Das Staatsrecht der außerdeutschen Staaten.

Erster Halbband.

Zweite Abtheilung.

Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bearbeitet

von

Dr. Alois von Orelli,

ord. Professor der Rechte an der Universität Zürich.

Freiburg i. B. 1885.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr

(Paul Siebeck).

Druck von C. A. Wagner in Freiburg i. B.

Inhaltsverzeichniß.

Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Von

Dr. Alois von Orelli.

Dritter Abschnitt: Das Kantonalstaatsrecht.

Vierter Abschnitt: Das Verhältniß von Staat und Kirche im Bund und in den Kantonen.

Das
Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bearbeitet von

Dr. Alois von Orelli,

ord. Professor der Rechte an der Universität Zürich.

Litteratur und Quellen.

Bluntschli, J. C., Geschichte des schweizerischen Bundesrechts von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart. 2 Bde. Zürich 1849—1852 (der zweite Band ist Urkundenbuch). Die zweite Auflage des ersten Bandes Stuttgart 1875 ist fast unverändert (cit. Bluntschli, Gesch. d. B.-R.). — Meyer, Joh., Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. Erster Band: Die alte Zeit bis 1798. Zweiter Band: Die Zeit von 1798—1874. Winterthur 1875. 78. Supplement hiezu Winterthur 1881 (cit. Meyer a. a. O.). — Blumer, J. J., Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. 2 Bände. Schaffhausen 1863—65. Zweite auf Grundlage der B.-V. von 1874 durchaus umgearbeitete Ausgabe. Nach dem Tode des Verfassers vollendet von J. Morel, Schaffhausen 1875 (cit. Blumer-Morel). — Rüttimann, J., Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz. 2 Theile (2. Theil in 2 Abtheilungen) Zürich 1867, 1872, 1876 (cit. Rüttimann N. A. B. St. R.). — Dubs, J., Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk. Theil I. II. Zürich 1877—78 (cit. Dubs). — Cherbuliez, A., De la démocratie en Suisse. 2 toms. Genf und Paris 1843. — Snell, Ludw., Handbuch des schweizerischen Staatsrechts. 2 Bde. Zürich 1837—1845. (Enthält die Kantonal-Verfassungen der Periode von 1830 und sehr viel urkundliches Material.) — Dareste F. R., Les constitutions modernes. Recueil des constitutions actuellement en vigueur. 2 Bde. Paris 1883. (Im ersten Bande S. 439 ff. sind die schweizerische B.-V. von 1874 und einige Kantonalverfassungen in französischer Sprache abgedruckt, sowie etliche historische Notizen beigefügt.) — Gareis, C. und Zorn, Ph., Staat und Kirche in der Schweiz. Eine Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Kirchenstaatsrechts mit besonderer Rücksicht auf die neuere Rechtsentwicklung und die heutigen Konflikte zwischen Staat und Kirche. 2 Bde. Zürich 1877, 1878 (cit. Gareis und Zorn). — Amtliche Sammlung der älteren eidgenössischen Abschiede, auf Veranlassung der Bundesbehörde herausgegeben bis 1798. 8 Bände in 4°, noch nicht ganz vollendet. Luzern, Bern 1839 ff. (cit. Sammlung. E. A.). — Schweiz. Bundesblatt (Amtl. Organ der Bundesbehörden seit 1848. Bern. Bis jetzt 34 Jahrgänge (cit. B.-Bl.). — Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern. 11 Bde. Bern 1858—1874 (cit. A. S.). Neue Folge seit 1874 (bis jetzt 7 Bde (cit. B.-Ges. N. F.). — Sammlung der Bundesverfassung und der Kantonalverfassungen in Gültigkeit am 1. Januar 1880. Offizielle Ausgabe. Bern. — Ullmer, R. E., Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahrgängen 1848—1863. 2 Bde. Zürich 1862, 1866 (cit. Ullmer Praxis). — Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung. Lausanne 1875 ff. bis jetzt (1884) 9 Bde, jeder Jahrgang bildet einen Band (cit. B.-Ger.-Entscheidgen). — Wirth, Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz. Im Verein mit einer Anzahl schweizerischer Gelehrter, Staatsmänner, herausgegeben von —; 3 Bde. Zürich 1871—1875 (cit. Wirth, Statistik). — Zeitschrift für schweizerische Statistik, 1865 ff. Bis jetzt (1884) 19 Jahrgänge. Bern 4° (cit. Zeitschrift für schweizerische Statistik). Enthält sehr werthvolle Arbeiten für die verschiedensten Gebiete, namentlich für Volkswirthschaft.

Erster Abschnitt.

Historische Einleitung.

Die Schweiz ist der einzige Staat in Europa, in welchem die republikanische Verfassung vom Mittelalter her sich ohne Unterbrechung erhalten hat und in den Volkssitten und Anschauungen fest begründet ist. Mitten im Herzen Europas an der Grenzscheide dreier Kulturvölker und Sprachgebiete gelegen, ist sie aus germanischen und romanischen Elementen zusammengesetzt, aber geschichtlich sind die eidgenössischen Orte zuerst auf alemannischem Boden entstanden und auch heute noch ist die überwiegende Mehrzahl der Bewohner und der Kantone deutsch. Nur wer deutsches Recht und deutsche Sitte versteht, begreift auch das eigenartige Wesen der schweizerischen Eidgenossenschaft [1]).

§ 1. **Die alte Eidgenossenschaft bis zum Jahre 1798.** Die Wiege schweizerischer Freiheit und Unabhängigkeit liegt an den zauberischen Gestaden des Vierwaldstättersees. Drei kleine Länder verbanden sich, um einer erblichen Landeshoheit zu entgehen, welche das Haus Habsburg-Oesterreich hier zu begründen suchte. Bekanntlich ist das ursprüngliche Rechtsverhältniß jener Alpenthäler in neuerer Zeit Gegenstand der sorgfältigsten und gründlichsten Untersuchungen geworden [2]). Ist auch wegen der Lückenhaftigkeit der Quellen, wegen des Widerspruchs der Chroniken und der verschiedenen Urkunden manche schöne, dem Schweizer heilige Ueberlieferung der historischen Kritik zum Opfer gefallen, ist auch im Einzelnen vielleicht noch dieser oder jener Punkt unaufgeklärt, die entscheidende Thatsache steht fest und der aufmerksame Beobachter wie der gelehrte Forscher werden sich der Ueberzeugung nicht verschließen können, daß eine providentielle Fügung das schweizerische Gemeinwesen geschaffen und bis auf heute erhalten, ja ihm auch eine besondere Aufgabe unter den europäischen Kulturstaaten zugewiesen hat.

Die älteste Verbindung von Uri, Schwyz und Unterwalden fällt in die Mitte des 13. Jahrhunderts, weil um diese Zeit die beiden letztern Länder im Streite lagen mit der jüngeren Habsburger (der Lauffenburger) Linie, welche dort erbliche Hoheitsrechte

1) Wir haben es hier freilich nur mit dem schweizerischen Staatsrecht zu thun, dessen historische Basis und Entwicklung ganz germanisch sind, während die mehr kosmopolitische Strömung der Gegenwart diese Eigenthümlichkeiten abschwächt oder beseitigt. Aber der volle Nachweis für die obige Behauptung wäre zu erbringen auf dem Boden des Privatrechts, der Poesie und der Volkssitte.

2) Die beste und klarste Zusammenstellung der Resultate der neuesten Forschungen nebst den wichtigsten Urkunden giebt: A. Rilliet »Les origines de la confédération Suisse«, aus dem Französischen in's Deutsche übersetzt von C. Brunner, Aarau 1873.

geltend machte, während Kaiser Friederich II. die Länder in den unmittelbaren Schutz des Reiches genommen hatte.

Da die jüngere Linie[1]) zu schwach war, um ihre Ansprüche durchzusetzen, so verkaufte sie 1272 ihre Rechte in den Waldstätten dem Haupte der älteren Linie, dem nachherigen Könige Rudolf von Habsburg, welcher die Länder Schwyz und Unterwalden namentlich in den letzten Jahren seiner Regierung die Abhängigkeit von seinem Hause hart empfinden ließ. Unmittelbar nach seinem Tode, als in den oberen deutschen Landen für und wider seinen Sohn Albrecht große Parteiung waltete, den 1. August 1291, schlossen die drei Waldstätte den ersten urkundlichen Bund unter sich ab. Durch diesen versprachen sie einander in guten Treuen und gelobten sich eidlich, mit Rath und That, mit Leib und Gut einander nach ganzen Kräften beizustehen in und außer ihren Thälern und sich gegenseitig, bei eintretender Noth, auf eigene Kosten zuzuziehen. Wenn unter den Verbündeten Streit entstehen würde, so sollten die Weisesten unter ihnen nach ihrem Ermessen denselben schlichten, und wenn dann ein Theil sich diesem Spruche nicht fügen würde, so sollten die anderen Eidgenossen ihn dazu nöthigen. Der Bund der drei Waldstätte war, wie noch deutlicher aus dem Bündniß der Länder Uri, Schwyz mit der Stadt Zürich vom 16. Oktober 1291 hervorgeht, vorzugsweise gegen die österreichische Herrschaft gerichtet, mit welcher sie dann noch mehrere Jahre lang sich im Kriege befanden. Erst nachdem Herzog Albrecht im Jahre 1298 deutscher König geworden, scheint es ihm gelungen zu sein, die Rechtsansprüche seines Hauses gegen Schwyz und Unterwalden wieder auf drückende Weise geltend zu machen; auch Uri's Reichsfreiheit anerkannte er nicht mehr und nach der Volksüberlieferung sandte er auch diesem Lande einen Vogt, der sich arge Gewaltthätigkeiten erlaubte. Nach dessen Tode machten die drei Waldstätte, begünstigt von seinem Nachfolger im Reiche Heinrich VII. sich auf immer frei von der österreichischen Herrschaft und als nachher Herzog Leopold sie am Morgarten angriff, schlugen die tapferen Söhne des Gebirges sein stolzes Heer in die Flucht. Wenige Wochen nach diesem Siege, den 19. Dezember 1315 erneuerten die drei Länder ihren ewigen Bund von 1291 mit dem Beifügen, daß kein Land ohne der anderen Zustimmung einen Herrn nehmen solle.

An den Bund der drei Waldstätte schloß sich wie um seinen Kern allmählig der Bund der VIII alten Orte an, welcher die zweite, schon bedeutendere Entwicklungsstufe der Eidgenossenschaft bezeichnet. Ein günstiges Geschick wollte es, daß die benachbarte Stadt Luzern des Beistandes der drei Länder bedurfte, um auch ihrerseits von österreichischer Landeshoheit frei zu werden. Der Bund der vier Waldstätte vom 7. November 1332 brachte zuerst das städtische und das ländliche Element in nähere, dauernde Verbindung mit einander und legte damit den Grund zur Ausdehnung der werdenden Bundesrepublik auf größere Kreise. Ein weiterer entscheidender Schritt in dieser Richtung geschah durch den ewigen Bund, welchen die Reichsstadt Zürich, um ihre neue demokratische Verfassung gegen die Angriffe des umliegenden Adels zu schützen, den 1. Mai 1351 mit den vier Waldstätten abschloß, und es ist der Inhalt dieses Bundesbriefes für die späteren Verbindungen zwischen den eidgenössischen Orten vorzugsweise maßgebend geworden. Als hierauf Krieg ausbrach zwischen Oesterreich und den Eidgenossen, eroberten letztere die dem herzoglichen Hause pflichtigen Länder Glarus und Zug und nahmen sie im Juni 1352 in ihren Bund auf. Während aber Zug, wahrscheinlich weil an der Spitze des Amtes eine kleine Stadt sich befand und die Lage des Ländchens von großer strategischer Wichtigkeit war, völlig gleiche Rechte mit den fünf älteren Orten erhielt, wurde dagegen das Thal Glarus vorläufig in eine unter-

1) Wir benutzen hier theilweise die Darstellung Blumer's a. a. O. (I. Aufl) Bd I S. 5—8 u. 10—11.

geordnete Stellung versetzt, welche derjenigen der später zugewandten Orte ähnlich war, und erst 1450 wurde es gleichberechtigtes Glied der Eidgenossenschaft. Der Bund, welcher an den stillen Ufern des Vierwaldstättersees seinen Anfang genommen, war nun bereits so mächtig geworden in den alemannischen Landen, daß die stolze Reichsstadt Bern, Uechtlands Haupt, für gerathen fand, demselben beizutreten. Den 1. März 1353 wurde der ewige Bund abgeschlossen zwischen dieser Stadt und den drei Ländern Uri, Schwyz und Unterwalden. Mittelbar traten auch Zürich und Luzern mit Bern in ein Bundesverhältniß, indem jene Städte sich verpflichteten, von den drei Waldstätten für Bern sich mahnen zu lassen, wie umgekehrt Bern versprach, auf erfolgende Mahnung der drei Länder auch den beiden Städten zu Hülfe zu ziehen. Später, im Jahr 1423, wurde zwischen Zürich und Bern ein unmittelbares Bündniß abgeschlossen.

Die Bünde der VIII alten Orte enthalten im Wesentlichen folgende Bestimmungen: 1) Die Verbündeten verpflichten sich gegenseitig zum bewaffneten Zuzuge. Wenn ein Ort angegriffen oder an seinem Rechte gekränkt wird, so soll er bei seinem Eide darüber erkennen, daß ihm Unrecht geschehe; dann ist er befugt, die anderen Orte zu mahnen und diese sind verpflichtet, mit Leib und Gut ihm beizustehen und zwar in eigenen Kosten. Im Zürcher Bunde wurden zuerst für diese Verpflichtung bestimmte geographische Grenzen abgesteckt; zugleich wurde hier festgesetzt, daß im Falle eines plötzlichen Angriffes auf einen der Orte die Eidgenossen auch ungemahnt zuziehen sollen; in Fällen aber, wo größere Kriegszüge und Belagerungen als nothwendig erscheinen, eine Tagsatzung über deren Ausführung berathen solle. Nach dem Berner Bunde mit den Waldstätten sollte in allen Fällen der Zuzug nicht ohne weiteres stattfinden, sondern vorerst sollten die Boten der verbündeten Orte zusammentreten, um die Art und Weise der Hülfeleistung festzustellen. Aehnlich lautet der Bund Berns mit Zürich, nur daß hier der Fall eines plötzlichen Angriffes ausgenommen ist. 2) Die Orte verpflichten sich, Streitigkeiten, welche unter ihnen entstehen würden, schiedsrichterlich austragen zu lassen. Wenn ein Theil sich weigern würde, Minne oder Recht anzunehmen, so sollten die unbetheiligten Orte ihn dazu zwingen. In der Regel wählte jeder Theil zwei Schiedsrichter, und diese vier „Zugesetzten“, wenn sie in ihren Urtheilen zerfielen, ernannten einen Obmann aus dem Kreise der Eidgenossenschaft. Nach den Bünden mit Bern indessen sollte der Obmann von dem ansprechenden Theile aus dem angesprochenen gewählt werden; eine Bestimmung, welche sich schon im Rieckenberger Handel von 1381 als ungeeignet erwies. 3) Nach dem Luzerner Bunde durfte kein Ort ohne der Eidgenossen Wissen und Willen andere Verbindungen eingehen; die Bünde mit Zürich und Bern hingegen enthielten nur die Bestimmung, daß allen späteren Verbindungen der ewige Bund der Eidgenossen vorgehen sollte. 4) Eigenmächtige Pfändung ohne Gericht und Urtheil, sowie die Schuldhaft oder Arrestlegung auf Vermögen des Schuldners bei anderen als ganz liquiden Forderungen werden untersagt. 5) Wer den Gerichten den schuldigen Gehorsam verweigert, den sollen die Eidgenossen zur Abtragung alles daraus entstehenden Schadens anhalten. 6) Verbrecher, welche an einem der verbündeten Orte vor Gericht den Leib verwirkt haben, sollen die Eidgenossen in ihrem Gebiete ebenfalls verrufen, wenn sie von jenem Orte darum angegangen werden. 7) In bürgerlichen Prozessen soll der Kläger den Angesprochenen bloß vor den Gerichten seines Wohnorts in's Recht fassen, es wäre denn, daß ihm hier der Rechtsgang verweigert würde. 8) Nach dem Bunde zwischen Zürich und Bern sollten Erbschaftsstreitigkeiten immer vor denjenigen Gerichten ausgetragen werden, in deren Gebiete die Erbschaft gefallen war. 9) Der nämliche Bund enthielt auch zuerst die in den späteren Verbindungen häufig vorkommende Bestimmung, daß die Eidgenossen sich gegenseitig freien Kauf gewähren sollten.

Damit war der Kreis der Eidgenossenschaften für 128 Jahre abgeschlossen. Diese Stände nannten sich später die acht alten Orte. Sie bildeten geographisch ein zusammenhängendes Ganze.

Ungefähr in die gleiche Zeit fallen im Norden Deutschlands die Bünde der Hansestädte, der Friesen und Dittmarschen und im Süden des Reiches der Hauensteiner im Albgau. Die Bestrebungen der Eidgenossen stehen nicht vereinzelt da. Wie erklärt es sich aber, daß ihr doch so lockerer Staatsverband den Stürmen der Zeit trotzen konnte, während jene anderen Bünde des Mittelalters bald wieder sich auflösten? Der Hauptgrund des längeren Bestandes liegt unstreitig darin, daß die schweizerische Eidgenossenschaft neben freien Reichsstädten auch ländliche Gemeinwesen (große freie Markgenossenschaften, das war namentlich Schwyz!) umfaßte. Diese glückliche Mischung der Elemente von Macht, Bildung und Reichthum einerseits und ungeschwächter Naturkraft anderseits ist neben der günstigen Lage des Landes der wesentliche Grund des Fortbestandes der alten Eidgenossenschaft. Indessen bildete sich allmählig ein Gegensatz der Städte- und Länder-Kantone, der in der inneren Geschichte der Schweiz zeitweise eine große Rolle spielt und bei den Verhandlungen in Stans 1481 zum Erstenmale das junge kräftige Staatswesen bedrohte.

Nach dem für die Schweizer so glorreichen Ausgang des burgundischen Krieges bewarben sich nämlich auch die Städte Freiburg und Solothurn um die Aufnahme in den eidgenössischen Bund. Nun hatte sich aber der natürliche Gegensatz zwischen den Städten und Ländern, sowohl durch die große Machterweiterung der ersteren (Bern allein vermochte ein größeres Heer in's Feld zu stellen als die Länder zusammen), als durch die damit zusammenhängende aristokratische Entwicklung derselben, bedeutend gesteigert. Die Länder befürchteten von einer weiteren Verstärkung des städtischen Elements Gefahr für ihre Stellung im Bunde und widersetzten sich daher der Aufnahme dieser zwei schon längst mit Bern verbündeten Städte. Zugleich war auch über die Theilung der eroberten Herrschaften Streit entstanden. Der Bruch schien unvermeidlich. Da gelang es dem Einflusse des frommen Nikolaus von der Flüh die in Stans versammelten Boten der Eidgenossen zu versöhnen und zu einem Verkommniß zu bewegen, welches die verschiedenen Differenzpunkte richtig löste und die beiden Städte als gleichberechtigte Bundesglieder in den alten Verband aufnahm.

Das vom 22. Dezember 1481 datirte Stanzerverkommniß ist der wichtigste unter den alten Bundesverträgen. Er enthielt stärkere Bürgschaften zum Schutze des Landesfriedens und der obrigkeitlichen Gewalt. Rücksichtlich der Streitfragen wegen Theilung der Beute und der Eroberungen ward bestimmt, daß die Beute unter die Krieger nach Köpfen, die Eroberungen unter die kriegführenden Orte gleich vertheilt werde. Hiermit gelangte das Prinzip voller Gleichheit aller Orte im Bunde ohne Rücksicht auf Größe, Volkszahl und Macht, zu mehrhundertjähriger Geltung. Neben diesem Vertrag ist noch zu erwähnen der sog. Pfaffenbrief von 1370. Derselbe war gegen die Immunität der Geistlichen, gegen fremde Gerichtsbarkeit und gegen unerlaubte Selbsthülfe gerichtet; ferner der Sempacherbrief von 1393, welcher die älteste Kriegsordnung der Schweizer enthält. Diese drei Vereinbarungen bilden neben den Bundesbriefen die Grundlage des alten eidgenössischen Staatsrechts. 1501 traten auch die Städte Basel und Schaffhausen und 1513 das Land Appenzell dem Bunde bei. Damit war der Streit der XIII alten Orte bis 1798 abgeschlossen. Bei inneren Streitigkeiten der Eidgenossenschaften sollten Basel und Schaffhausen eine vermittelnde Stellung annehmen.

Neben diesen XIII eidgenössischen Orten gehörten dem schweizerischen Staatskörper

auch noch andere verbündete sog. zugewandte Orte an. Mit diesem Ausdruck bezeichnet man diejenigen benachbarten Städte, Landschaften und kleinen Fürsten, welche ohne wirkliche Glieder der Eidgenossenschaft zu sein, doch mit einzelnen oder allen Orten derselben in ewige Verbindung getreten waren, demnach sich an die Eidgenossenschaft anlehnten und ihre Schicksale theilten. Es waren dies folgende Orte: 1) Die kleine Republik Gersau, mit den IV Waldstätten verbündet, von deren Gebiet sie umschlossen war. 2) Der Abt von Engelberg, welcher unter dem Schirm der III Orte Luzern, Schwyz und Unterwalden stand. 3) Die Stadt St. Gallen, seit 1412 mit den VII östlichen Orten der Eidgenossenschaft, seit 1454 aber mit den VI Orten Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug und Glarus verbündet. 4) Der Abt von St. Gallen, welcher 1451 unter die Schirmhoheit der IV Orte Zürich, Luzern Schwyz und Glarus sich begeben hatte, mit der ihm gehörigen Landschaft Toggenburg, welche den Ländern allein verpflichtet war. 5) Die Stadt Biel, mit Schwyz und Glarus, Bern, Solothurn und Freiburg von alter Zeit her enge befreundet. 6) Die Grafen von Neuenburg mit den nämlichen Orten und mit Luzern verbündet. 7) Der Bischof und die sieben Zehnten des Landes Wallis, seit dem 15. Jahrhundert einerseits mit Luzern, Uri und Unterwalden, anderseits mit Bern, seit 1533 aber mit den VII katholischen Orten in ewigen Bündnissen stehend. 8) Die drei räthischen Bünde, von welchen der obere und der Gotteshausbund seit 1497 und 1498 mit den VII östlichen Orten, der Zehngerichtenbund seit 1590 mit Zürich und Glarus verbündet war. 9) Die Stadt Mühlhausen im Sundgau, welche 1515 ein Bündniß mit allen XIII Orten abschloß, aber 1586 dasselbe von den katholischen Ständen zurückgeschickt erhielt. 10) Die Stadt Rottweil in Schwaben, welche ebenfalls mit allen XIII Orten eine ewige Vereinigung hatte, die aber in Folge des dreißigjährigen Krieges ohne förmliche Aufkündigung erlosch. 11) Die Stadt Genf, vor der Reformation mit Freiburg und Bern, nach derselben mit Bern und Zürich verbündet; endlich 12) der Bischof von Basel-Pruntrut, welcher 1579 ein Schutzbündniß mit den VII katholischen Orten einging.

Als einen dritten Bestandtheil des alten eidgenössischen Staatskörpers haben wir noch die Unterthanenlande oder Vogteien (baillages) zu nennen. Durch sie wurde das Gebiet vergrößert, abgerundet und in Zusammenhang gebracht. Sie wurden erworben theils durch Ankauf oder in Folge von nicht eingelösten Pfandschaften, theils durch Eroberung. Zunächst hatte jeder der XIII Orte sein eigenes Gebiet für sich, welches zum Theil mit den jetzigen Kantonsgrenzen zusammenfiel. Außer diesen Grenzen besaß Zürich noch die Herrschaft Sax im Rheinthal, Bern den größten Theil des Aargaues und die Waadt, Uri das Thal Livinen, Glarus die Grafschaft Werdenberg. Neben den Landschaften, welche einzelnen Orten ausschließlich zugehörten, gab es andere, welche einer größeren oder kleineren Anzahl von eidgenössischen Orten gemeinschaftlich unterworfen waren. Diese gemeinen Herrschaften waren: 1) die Grafschaft Baden im Aargau, seit dem 15. Jahrhundert den VIII alten Orten, seit 1712 bloß noch den Ständen, Zürich, Bern und Glarus unterthan; 2) die freien Aemter an der Reuß, anfänglich den VI Orten Zürich, Luzern, Schwyz, Unterwalden, Zug und Glarus zugehörig, welche erst im 16. Jahrhundert Uri in den Mitbesitz aufnahmen, dann 1712 in zwei Theile getrennt, von welchen der nördliche ebenfalls den drei Ständen Zürich Bern und Glarus ausschließlich, der südliche den VIII alten Orten gemeinschaftlich zufiel. 3) Thurgau und 4) Sargans, seit dem 15. Jahrhundert den VII östlichen Orten unterworfen, welche 1722 noch Bern in den Mitbesitz aufnehmen mußten; 5) die Herrschaft Rheinthal, seit dem Ende des 15. Jahrhunderts den VII östlichen Orten

und dem Lande Appenzell zugehörig, bis im Jahre 1712 Bern auch hier in die Mitregierung eintrat; 6) die vier ennetbirgischen Vogteien Lugano, Locarno, Mendrisio und Mainthal (Val Maggia) seit 1512 den sämmtlichen XIII Orten mit Ausnahme Appenzells unterthan; 7) die Grafschaft Bellenz, welchen den Ständen Uri, Schwyz und Nidierwalden zugehörte; 8) die Stadt und Herrschaft Rapperswyl, seit 1464 unter der Schirmhoheit der IV Orte Uri, Schwyz, Unterwalden und Glarus, an deren Stelle 1712 Zürich, Bern und Glarus traten; 9) die Herrschaften Utznach, Gaster und Gams, den Ständen Schwyz und Glarus zugehörig; endlich 10) die Vogteien Schwarzenburg, Murten, Orbe, Grandson, Tscherlitz (Echallens), welche von Bern und Freiburg gemeinschaftlich beherrscht wurden.

Eine große und dauernde Spaltung bewirkte die kirchliche Reformation des 16. Jahrhunderts. Sie trennte die Eidgenossenschaft in zwei feindliche Heerlager, zwischen denen ein fortwährendes Mißtrauen, oft sogar eine in kriegerische Feindseligkeit ausbrechende Erbitterung herrschte. Unter diesen Verhältnissen konnte das schweizerische Bundesrecht sich nicht weiter entwickeln, als durch Vergleiche und Friedensschlüsse, welche von Zeit zu Zeit entweder zur Verhütung oder nach Beendigung eines Bürgerkrieges zwischen den Religionsparteien abgeschlossen wurden. Doch wurde durch mehrere derselben der Grundsatz festgestellt, daß während sonst in politischen Dingen, so in der Regel in den Angelegenheiten der gemeinen Herrschaften, die Mehrheit der betheiligten Stände entschied, Religionssachen hievon eine Ausnahme machen, und sofern keine gütliche Verständigung erfolgte, schiedsrichterlich ausgetragen werden sollten. Das Bedürfniß einer Reform der Bundesverträge und einer Verstärkung der Centralgewalt, war vorhanden, wurde zeitweise sehr lebhaft empfunden und veranlaßte auch im Jahre 1655 nach glücklicher Beendigung des Bauernkrieges den einsichtigen Bürgermeister Waser von Zürich der Tagsatzung eine Vorlage in diesem Sinne zu unterbreiten. Die Annahme scheiterte aber aus konfessionellem Mißtrauen [1]).

Das einzige bundesrechtliche Organ, in welchem sich der Staatenbund der alten Eidgenossenschaften verkörperte, war die Tagsatzung. Sie trat jährlich im Sommer regelmäßig, sonst wenn es die Verhältnisse erforderten, zusammen. Zürich führte darin als sogenannter Vorort den Vorsitz und besorgte auch in der Zwischenzeit die Korrespondenz unter den einzelnen Orten, sowie die dringendsten Geschäfte. Die meisten Tagsatzungen wurden in Baden, später in Frauenfeld gehalten. Jeder der XIII regierenden Orte sandte seine zwei Boten; seit der Mitte des 17. Jahrhunderts kamen dazu noch Abgeordnete des Abtes von St. Gallen, sowie der Städte St. Gallen und Biel. Die anderen zugewandten Orte wie z. B. Wallis, die räthischen Bünde u. s. f. ließen sich bloß vertreten, wenn es sich um Angelegenheiten handelte, die sie speziell betrafen. In neuester Zeit sind die reichhaltigen Abschiede (so nannte man die Protokolle), geordnet und durch den Druck veröffentlicht worden [2]). Die Tagsatzung vertrat den Bundeskörper dem Auslande gegenüber, empfing die Gesandten der auswärtigen Mächte, schloß Verträge und Bündnisse, faßte den Entscheid über Krieg und Frieden und ordnete das Nöthige an zur Vertheidigung des Landes. Zu ihrer hauptsächlichsten Aufgabe gehört aber die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Bei Streitigkeiten einzelner Stände unter sich trat sie vermittelnd ein und wenn ein glücklicher Ausgleich unmöglich war, so wurden die Parteien an's „eidgenössische Recht" verwiesen. Die Weigerung [3]), sich in dasselbe einzulassen, galt für durchaus unbefugt und gab den unbetheiligten

1) Abgedruckt ist dieses Projekt in Sammlung E. A. VI. I. 2 (Anhang) S. 1760 ff.
2) Siehe oben Litteraturangabe.
3) Blumer, Handbuch I. S. 14 und 15.

Orten das Recht, gegen die ungehorsame Partei mit Gewalt einzuschreiten. Schon der alte Zürcherkrieg war eben dadurch veranlaßt worden, daß Zürich sich geweigert hatte, mit Schwyz und Glarus in's Recht zu stehen, und der Erfolg des Krieges nöthigte die Stadt, den Bestimmungen der Bundesbriefe, welche das Rechtsverfahren zwischen den eidgenössischen Orten regelten, nachzukommen. Freilich erwiesen sich diese Bestimmungen sehr oft als ungenügend, weil sie für den Fall, daß die Schiedsrichter sich über die Person des Obmanns nicht verständigen konnten, nichts Weiteres vorschrieben. Auch wenn Streitigkeiten, die im Innern eines Kantons walteten, an ein gleich besetztes Schiedsgericht gewiesen wurden, bot die Wahl eines Obmanns zuweilen unübersteigliche Schwierigkeiten dar. Die Tagsatzung selbst war zum rechtlichen Entscheide eines Streites durch Mehrheitsbeschluß nur insofern befugt, als die beiden Parteien ihre Einwilligung dazu gaben.

Auch gemeinsame Satzungen und Ordnungen wurden erlassen gegen gefährliche Epidemien, gegen Bettler und Vaganten, wider den Vorkauf, wider unerlaubtes Anwerben und Reislaufen und Aehnliches. Am wichtigsten ist das Defensionale von 1668, eine Kriegsordnung, welche die Kontingente der einzelnen Stände festsetzte. Endlich ein regelmäßiges Geschäft waren die sog. Jahresrechnungen, d. h. die Berichterstattung und Abrechnung über die Verwaltung der gemeinschaftlichen Vogteien und der Entscheid von Rechtsstreitigkeiten, welche in zweiter und letzter Instanz aus jenen Unterthanenländern an die Tagsatzung gezogen wurden. Die Verwaltung dieser Vogteien hat den Schweizern nicht immer zur Ehre gereicht und war namentlich im Tessin berüchtigt. Die Tagsatzung ernannte nach einer bestimmten Kehrordnung die Vögte aus den regierenden Ständen; zuweilen waren es unfähige Persönlichkeiten, zuweilen solche, welche aus ihrem Amte Nutzen ziehen wollten. Daher waren Klagen wegen Bestechlichkeiten oder Erpressungen nichts Seltenes. Die Verwaltung gab Stoff zu mannigfachen Reibereien, namentlich seitdem die Reformation Herren und Unterthanen in zwei Parteien gespalten hatte. Deßhalb lieferten diese Vogteien meistens den Zankapfel und es bot namentlich der Aargau nicht selten das Schlachtfeld für die Religionskriege. Hinwiderum lag doch in diesen gemeinschaftlichen Gebieten ein Gegenstand wichtiger Interessen und ein nicht nur geographisches sondern auch politisches Bindeglied zwischen den einzelnen Ständen. Eine weise Politik hätte die alte Eidgenossenschaft dahin führen sollen, aus diesen Gebieten Verbündete zu machen oder ihnen doch wenigstens mehr Rechte und Selbstständigkeit zu gewähren, wenn man sie auch nicht als gleichberechtigte Glieder in den Bund der XIII Orte aufnehmen wollte. Daß dies nicht geschah, hatte die alte Eidgenossenschaft am Ende des vorigen Jahrhunderts schwer zu büßen, indem es der fränkischen Republik den willkommenen Vorwand bot, als Befreier in Helvetien einzudringen. Dies Verhältniß der Unterthanengebiete, welche sowohl einzelne Stände wie namentlich Zürich und Bern, theils die gesammte Eidgenossenschaft besaßen, ist vielleicht in staatsrechtlicher Beziehung bis jetzt zu wenig gewürdigt worden.

Der Gegensatz der Eidgenossenschaft gegenüber anderen Staaten Europas war im Mittelalter, namentlich aber auch später als die monarchische Staatsform sich mehr ausgebildet hatte, nicht ein so gewaltiger, als man sich heute vielfach irrthümlich vorstellt. Die regierenden Städte und Länder waren nach und nach in den vollen Besitz aller Souveränetätsrechte gelangt; sie übten dieselben aus über Unterthanen und Gebiete, ähnlich wie die Fürsten [1]), aber diese Gewalt ruhte nicht in Einer Hand, sondern in

1) In den eroberten Gebieten traten die Eidgenossen in die gleichen Rechte ein wie sie früher die vertriebenen Herren, namentlich das Haus Oesterreich, gehabt hatten und es wurden dieselben beim Uebergang genau stipulirt.

den Städten bei den regimentsfähigen Bürgern und in den Ländern bei den „fryen landlüten", die an der Landesgemeinde stimmberechtigt waren. Die Souveränetät lag also nicht bei der Gesammtheit des Volkes, sondern in den Händen einzelner bevorzugter Stände und Landestheile. Wenn diese nicht geneigt waren, zu Gunsten ihrer Unterthanen auf ihre Rechte zu verzichten, so ist auch nicht zu übersehen, daß der Erwerb der Landschaften und Rechte über dieselben mit großen Opfern an Geld (Pfandsatzung) und im Krieg an Leuten von Seiten gerade der Regierenden geschehen und daß im Ganzen das Regiment ein patriarchalisches war [1]). Erst am Ende des 17. Jahrhunderts und während des 18. machte sich ein enger aristokratischer Geist geltend.

Der Staatskörper der alten Eidgenossenschaft besteht also aus drei verschiedenen Bestandtheilen: den regierenden Ständen, den Unterthanen und den Verbündeten [2]).

Was die staatsrechtliche Stellung der Eidgenossenschaft nach außen betrifft, so wurde schon am Ende des 15. Jahrhunderts durch den glücklichen Ausgang des Schwabenkriegs (1499) die Schweiz faktisch vom Deutschen Reiche gelöst. Denn dieser Krieg war wesentlich deßhalb entstanden, weil die Eidgenossenschaft sich weigerte, sich der Gerichtsbarkeit des vom Kaiser Maximilian gestifteten Reichskammergerichts zu unterwerfen [3]). Von der im Jahr 1521 veranstalteten Kreiseintheilung des Reiches blieben die XIII Orte mit ihren Unterthanen frei, mit Ausnahme von Basel und Schaffhausen, welche dem oberrheinischen und schwäbischen Kreis zugetheilt wurden. Erst der westphälische Friede von 1648 wurde von der Schweiz unter Mitwirkung Frankreichs dazu benützt, um die Anerkennung ihrer Souveränetät zu erlangen, Art. 6 des Osnabrücker Friedens-Instrumentes hat dieselbe sanktionirt [4]). Je mehr aber die Schweiz vom Reiche sich emancipirte, desto größer wurde der Einfluß Frankreichs [5]) und zwar keineswegs zum Heile des Landes. Es liegt indeß nicht in unserer Aufgabe, diese Verhältnisse näher zu schildern.

Anmerkung über die Bezeichnungen: Eidgenossenschaft, Schweiz, Kantone [6]). Die Verbündeten nannten sich „Eidgenossen", was eigentlich, wie die lateinischen Uebersetzungen conspirati und conjurati andeuten, lediglich soviel als „Verschworene", Genossen eines gemeinsamen Bundes, bedeutet. Mit der Zeit behielt freilich das Wort Eidgenosse die edlere Bedeutung, während Verschworener eine Person bezeichnete, die sich mit anderen nur darum eidlich verbunden, um gemeinsam eine Obergewalt zu beseitigen. Der Name Eidgenossen war auch durchaus nicht bloß in der Schweiz und für die Schweizer üblich, sondern überall in deutschen Landen, wo ähnliche Verbindungen vorkamen. Um anzugeben, was für Eidgenossen gemeint seien, mußte eine nähere geographische Bezeichnung beigefügt werden: rheinische, schwäbische, burgundische, ober-alemannische oder schweizerische Eidgenossen. Erst in unseren Tagen versteht man unter Eidgenossen, wenn man nicht ausdrücklich andere Verbündete so bezeichnet, insgemein die Schweizer.

Unter allen Bundesgliedern waren die Schwyzer am rührigsten und lebendigsten, und schwerlich wäre ohne ihre Initiative und ihre zähe Ausdauer eine Eidgenossenschaft bei den Waldleuten zu Stande gekommen. Weil nun diese Schwyzer überall den anderen vorangingen, so ist es begreiflich, daß ihr Name bald für alle Eidgenossen der oberen alemannischen Lande gebräuchlich wurde, ungefähr wie in früheren Jahrhunderten der Name Alemannen den Franzosen Bezeichnung für alle Deutschen wurde. Diese Uebertragung des Namens „Schwyzer" auf alle alemannischen Eidgenossen ging selbstverständlich von den Ausländern, zumal von den Oesterreichern,

---

1) Meyer a. a. O. I. S. 448.

2) Eine sehr lehrreiche und anschauliche Schilderung gibt uns Josias Simler († 1576) in seinem Buche de republica Helvetiorum libri duo, Tiguri 1576. Es existirt auch eine deutsche Uebersetzung mit Zusätzen von J. J. Leu, Zürich 1722.

3) Damit hängt die für die schweizerische Rechtsentwicklung so bedeutsame Thatsache zusammen, daß das römische Recht auf eidgenössischem Boden nicht recipirt wurde.

4) Vgl. darüber: Bluntschli, Geschichte des B.-R. I. S. 243 ff.

5) Vgl. auch darüber die treffliche Darstellung von Bluntschli a. a. O. I. S. 280 ff.

6) Aus Meyer I. S. 441 ff. wörtlich entnommen mit Weglassung einzelner weiterer Ausführungen.

aus; ihnen lag es denn nahe genug, den Namen des Ländchens Schwyz auf das gesammte eidgenössische Territorium zu übertragen. Nun verwandelten aber die Oesterreicher zufolge ihrer bayerischen Mundart schon im Mittelalter î in ei, sprachen und schrieben also damals schon „Schweiz" und „Schweizer" und durch sie gingen diese Formen in die Kaiserlichen Kanzleien über, von wo sie als „hochdeutsche" Form den Weg durch ganz Deutschland fanden. In der Schweiz selbst, wo diese Bezeichnung allmählich ebenfalls üblich ward, entstand ein Durcheinander in der Schrift, indem man bald vom Kanton „Schweiz", bald vom Kanton „Schwyz" las und die Eidgenossen insgesammt bald „Schweizer" bald „Schwyzer" nannte. Erst Johannes von Müller fixirte den jetzigen Sprachgebrauch, wonach „Schwyz" und „Schwyzer" auf den Kanton und dessen Bewohner, „Schweiz" und „Schweizer" auf die ganze Eidgenossenschaft geht. Und so ist denn auch diese Unterscheidung seit dem Beginne dieses Jahrhunderts amtlich geworden. So lange die drei Länder allein die Eidgenossenschaft bildeten, nannten sie sich als Glieder derselben: „Die Landleute von Uri, Schwyz und Unterwalden, oder die Waldstätte, oder die drei Länder." Später, als dem Bunde Städte beigetreten waren, wurden die Bundesglieder lange Zeit bis tief in das 15. Jahrhundert hinein als „Städte und Länder" bezeichnet. Seit der Mitte des 15. Jahrhunderts, wo die Frage der Gleichberechtigung der Bundesglieder zur Diskussion gelangte, wurde der Ausdruck „Ort" erst versuchsweise da und dort in den Texten angebracht; seit dem Stanzerverkommniß vom 22. Dezember 1481 aber wurde diese Bezeichnung der Bundesglieder offiziell.

Wohl in Nachahmung der französischen Etats généraux oder der deutschen Reichsstände nannte man später die Glieder des Schweizerbundes auch „Stände", indem man damit anzeigen wollte, daß sie auf der Tagsatzung zu Sitz und Stimme gleichberechtigt seien.

In den lateinischen Urkunden des 15. Jahrhunderts heißen die schweizerischen Bundesglieder zuerst communitates, dann villae et communitates. Bald erscheint auch das Wort partes als Uebersetzung von „Oerter"; denn Ort in dieser Verwendung bedeutet ursprünglich Theil (Gerichtstheil, Landestheil) Ecke, Winkel. In den Bünden und Traktaten mit Frankreich heißen sie: oppida et terrae partesque ligae veteris Alamanniae altae, oder provinciae partesque oder oppida et provinciae oder civitates et partes magnae ligae Alamanniae superioris, und so auf deutsch in der Vereinigung mit Herzog Renatus von Lothringen: „Wir gemeine Eidgenossen von Städten und Ländern des alten Bundes oberdeutscher Lande". Romanen italienischer und französischer Zunge sagten cantoni und cantons, d. h. kleinere Landschaften, Winkel, Ecken. Wie früh dieses Wort in die diplomatische Sprache eingeführt wurde, ist noch unausgemittelt, gewiß schon im 15. Jahrhundert. Machiavelli schrieb unterm 10. Januar 1507 von Freiburg im Uechtland aus nach Florenz, die Schweiz bestehe aus 12 Provinzen, welche man Kantone nenne. Come il corpo principale dei Svizzeri sono dodeci communanze collegate insieme, lequali se chiamono Cantoni u. s. w. In den französischen Urkunden hieß es: les cantons de la vieille ligue de la haute Allemagne, conform der lateinischen Bezeichnung. Im vorigen Jahrhundert wurde das französische Wort Canton (mit deutscher Aussprache ohne Nasal) von Schweizern immer häufiger gebraucht, bis es zuletzt den deutschen Ausdruck Ort ganz verdrängte. Die Helvetik verwendete das Wort bereits offiziell.

§ 2. **Die helvetische Einheitsrepublik** (1798—1802). Schon vor dem gewaltsamen Umsturz der alten Eidgenossenschaft waren einzelne Theile ihres Gebietes von ihr losgerissen worden. Kurze Zeit vor dem am 17. Oktober 1797 zwischen Oesterreich und Frankreich geschlossenen Frieden von Campoformio wurden die bündnerischen Unterthanenlande Veltlin, Cleven und Worms (Bormio) mit der dem französischen Einfluß anheimgefallenen cisalpinischen Republik vereinigt, und in Folge jenes Friedensvertrages fand bald darauf die Besitznahme des innert der eidgenössischen Grenze gelegenen Theils des Bisthums Basel durch französische Truppen statt, nachdem bereits im Jahr 1792 der außer letzterer Grenze auf Reichsboden befindliche Theil dieses Bisthums mit Frankreich vereinigt worden war. Im Januar 1798 verschlang Frankreich die vom Elsaß umschlossene eidgenössische Bundesstadt Mühlhausen und am 26. April des nämlichen Jahres erfolgte die Vereinigung Genfs mit der französischen Republik. Neuenburg blieb als preußisches Fürstenthum dem Schicksale der Schweiz während dieser ganzen Periode fremd.

Die Unzufriedenen des Waadtlandes, Cäsar Laharpe an der Spitze, hatten Ende November 1797 dem französischen Direktorium eine Bittschrift überreicht, worin über Verletzung der der Waadt zugesicherten Rechte durch die Regierung von Bern geklagt und die Ausübung der im Jahr 1565 durch den Vertrag von Lausanne festgesetzten Gewährleistung Frankreichs begehrt wurde. Das französische Direktorium, von welchem

die Unterjochung und Umgestaltung der Schweiz zu seinen Zwecken bereits entschieden war, benutzte gerne jenen Vorwand, und besetzte Ende Januars 1798 die Waadt mit französischen Truppen.

Bekannt ist der heldenmüthige Kampf und die Niederlage der Berner bei Neueneck und im Grauholz, nicht minder wie die verzweifelte Wehr der Gebirgskantone namentlich Nidwaldens.

Die Verfassung, welche jetzt unter der Devise von Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit dem Schweizervolke oktrojirt wurde, war nichts anderes als eine Nachahmung der französischen vom Jahr 1795. Es läßt sich die Frage aufwerfen, ob man in dieser Periode überhaupt von einem schweizerischen Staatsrecht reden dürfe, wo das Land fortwährend von den Launen des französischen Direktoriums abhängig war und wo französische Generale und Kommissäre in der niederträchtigsten Weise Raub und Erpressung verübten. Nachdem das alte Staatsgebäude zusammengebrochen, wurde ohne alle Vermittlung eine künstliche Einheitsverfassung geschaffen, die die natürlichen Verhältnisse der Länder übersah, die wirklichen Bedürfnisse des Volkes nicht berücksichtigte und von den hergebrachten Sitten und Gewohnheiten gänzlich Umgang nahm.

Mit Recht bemerkt Blumer a. a. O. I. S. 18:

„Man kann sich in der That im Verfassungsleben eines Volkes kaum einen größeren Sprung denken, als denjenigen, welchen die Schweiz am 12. April 1798 machte! Den Boden des historischen mit demjenigen des philosophischen oder sog. Naturrechtes vertauschend, ging sie von der äußersten Zersplitterung in zahllose Gebiete, die ihre eigenthümlichen Einrichtungen hatten, zum straffen Einheitsstaate über, nach dem Zuschnitte der französischen Musterrepublik, von der Herrschaft der souveränen Räthe in den Städten und der Landsgemeinden in den „altgefreiten Popularständen" zu einer allgemeinen auf den abstrakten Ideen von Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränetät beruhenden Repräsentativdemokratie".

Die Grundzüge der neuen Verfassung waren folgende:

Die Souveränetät beruhte einzig und allein auf der Gesammtheit der Bürger der helvetischen Republik als eines unzertheilbaren Staates, in welchem die Kantone bloß noch Verwaltungsbezirke bildeten. Das Volk übte indessen seine Souveränetät nur aus durch die Annahme der Staatsverfassung und durch die Ernennung von Wahlmännern, je eines auf 100 Aktivbürger, in den Primarversammlungen. Die Wahlmänner jedes Kantons traten zusammen, um die Abgeordneten zu den zwei Kammern des gesetzgebenden Körpers, die Mitglieder der kantonalen Gerichte und der Verwaltungskammern zu wählen. Die gesetzgebende Gewalt der Republik wurde ausgeübt durch den großen Rath, welcher für das erste Mal aus 8 Abgeordneten jedes Kantons bestand, in Zukunft aber nach Verhältniß der Bevölkerung zusammengesetzt werden sollte, und durch den Senat, bestehend aus den gewesenen Direktoren und 4 Abgeordneten jedes Kantons, welche 30 Jahre alt, verheirathet oder Wittwer sein mußten, und bereits gewisse höhere Stellen bekleidet haben sollten. Der Senat hatte die Beschlüsse des großen Rathes zu genehmigen oder zu verwerfen. Die beiden Räthe wählten das Vollziehungsdirektorium von 5 Mitgliedern in der Weise, daß für jede zu besetzende Stelle der eine Rath, den das Loos hiefür bezeichnete, eine Liste von 5 Kandidaten bildete, aus welcher der andere Rath den Direktor ernannte. Das Vollziehungsdirektorium, unterstützt durch 4 von ihm selbst bezeichnete Minister für die verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung, war die eigentliche Regierung der Schweiz. Seine Organe waren die Regierungsstatthalter in den Kantonen; die Unterstatthalter in den Distrikten, die Agenten in den Gemeinden. Die Eigenthümlichkeit der kantonalen Verhältnisse fand etwelche, freilich ungenügende

Berücksichtigung in den Verwaltungskammern, welche die „unmittelbare Vollziehung der Gesetze über die Finanzen und den Handel, die Künste, die Handwerke, den Ackerbau, die Lebensmittel, die Unterhaltung der Städte und Landstraßen“ besorgen sollten. Die Rechtspflege wurde ausgeübt durch Distrikts- und Kantonsgerichte und einen obersten Gerichtshof. Letzterer, bestehend aus einem Mitgliede für jeden Kanton, urtheilte über Anklagen gegen die Mitglieder der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt, entschied in zweiter Instanz über die schwereren Kriminalfälle und war befugt, die Sprüche der unteren Gerichte in Civilsachen wegen Formfehlern, Mangel an Kompetenz oder Verletzung der Staatsverfassung zu kassiren. Die Eintheilung in Kantone hielt sich großentheils an die Grenzen der ehemaligen eidgenössischen Stände und ihrer Unterthanenlande, doch wurde das weitläufige Gebiet der Republik Bern in vier neue Kantone: Bern, Oberland, Aargau und Leman (Waadt) getrennt, während dagegen die drei Urstände mit Zug zum neuen Kanton Waldstätten vereinigt, aus Glarus, Gaster, der March und den Höfen Utznach, Rapperswyl, dem oberen Toggenburg, Sax, Gams, Werdenberg und Sargans der neue Kanton Linth und aus Appenzell, der Stadt und Landschaft St. Gallen, dem Rheinthal und dem untern Toggenburg der neue Kanton Säntis gebildet wurde. Schwächung des Einflusses der alten Demokratien, welche als ein Herd des Widerstandes gegen die neue Ordnung der Dinge erschienen, war der ausgesprochene Zweck dieser Neubildungen in der inneren und östlichen Schweiz.

Allein die Herrschaft dieser Verfassung von 1798 dauerte keine zwei Jahre und war auch während dieser Zeit in den östlichen Kantonen suspendirt. Immer lauter wurde der Unwille des Volkes über die Unterdrückung und die schmähliche Abhängigkeit von Frankreich. Den Einheitsfreunden oder Unitariern traten die Föderalisten gegenüber und diese beiden Parteien bekämpften und lähmten sich fortwährend in den gesetzgebenden Räthen. Der Sturz des Direktoriums in Paris beförderte zu Anfang des Jahres 1800 auch den Sturz des helvetischen Direktoriums und es folgten nun die Geburtswehen einer neuen Bundesverfassung. Die Versuche, eine solche zu bilden bis zur Mediationsakte, waren zahlreich, aber keiner von dauerndem Erfolg. Sie waren meist von Anhängern der unitarischen Partei ausgegangen, die durch einige Concessionen an die föderalistischen Neigungen und Erinnerungen der Bevölkerung die Einheitsverfassung noch zu retten hoffte. Die Kantone sollten zwar lose Verwaltungsdistrikte sein und die Souveränetät bloß im Einheitsstaat ihren Ausdruck finden, allein ein Entwurf vom Mai 1801 spricht wenigstens von einer Kantonalorganisation neben der Centralorganisation und stellt eine relative Selbstständigkeit der Kantone in einigen wesentlichen Beziehungen her, namentlich in der Oekonomie, in Kultusangelegenheiten, in Rechtspflege und Polizei. Das höhere politische Leben in Gesetzgebung und Regierung sollte dagegen dem Einheitsstaate verbleiben. Auch die Grenzen der Kantone wurden theilweise anders gezogen und zwar mehr in Anlehnung an die früheren Verhältnisse. Es ist hier nicht nothwendig, auf die Entwürfe und Gegenprojekte näher einzutreten; sie waren alle von vorneherein todtgeborene Kinder. So lange französische Truppen die unitarische Partei stärkten, so lange hielt sich die Einheitsverfassung. Als Napoleon, die Verwirrung voraussehend, die zu lösen er sich vorgesetzt hatte, die Truppen aus dem Lande zurückzog, stand die föderale Partei auf und vertrieb die Centralregierung.

Von den Urkantonen aus erhob sich der Volkssturm gegen das helvetische Einheitssystem und verbreitete sich schnell über die anderen Theile der Schweiz. Im September 1802 wurde von jenen eine alteidgenössische Tagsatzung zu Schwyz eröffnet, und die ehemaligen Städtekantone, verbündete und zugewandte Orte zur Absendung von Abgeordneten eingeladen, um die Angelegenheiten des gemeinsamen Vaterlandes zu berathen,

die Kompetenzen einer aufzustellenden Centralregierung festzusetzen und überhaupt die Pfeiler zu der eigenen und der Nachkommen Ruhe und Wohlfahrt zu gründen.

Die helvetische Regierung, deren Wirkungskreis sich nur noch über die Kantone Waadt und Freiburg erstreckte, war nach dem für ihre Truppen unglücklichen Treffen zu Murten (30. Sept. 1802) im Begriff, sich aufzulösen, als der erste französische Konsul als Vermittler auftretend, durch eine von dem Einmarsch französischer Truppen unterstützte Proklamation, Niederlegung der Waffen, Auflösung der Tagsatzung zu Schwyz und die Absendung von Abgeordneten aller Kantone und Parteien der Schweiz nach Paris befahl, um unter seiner Vermittlung eine neue Verfassung für die Schweiz zu berathen.

Die helvetische Regierung blieb, auf französische Truppen gestützt, nur noch bis zur Einführung der französischen Vermittlungsakte am 5. März 1803 in Thätigkeit.

§ 3. **Das schweizerische Staatsrecht während der Periode der Napoleonischen Vermittlungsakte (1803—1814).** Napoleon erkannte den wahren Charakter der Schweiz viel richtiger als die helvetischen Räthe. Er wollte ihr eine ihren Bedürfnissen entsprechende Verfassung geben; allein sie sollte diese Wohlthat nur ihm zu verdanken haben und ihm durch Stellung von Hülfstruppen einen Gegendienst leisten. Damit bezweckte er zugleich auch die Schweiz den Einflüssen der anderen auswärtigen Staaten, namentlich Englands zu entziehen. Abgeordnete der helvetischen Regierung, der Kantone und einzelner Städte mußten sich nach Paris begeben um hier ihre Wünsche und Ansichten vorzutragen. Die Worte Napoleons, welche er bei der ersten feierlichen Versammlung der Deputirten in einem offiziellen Schreiben an dieselben richtete, verdienen noch immer Beachtung [1]).

Die Vermittlungsakte vom 19. Februar 1803 enthält in ihren Grundzügen folgende Bestimmungen [2]):

Die Schweiz erscheint nicht mehr als ein Einheitsstaat, sondern sie besteht aus XIX souveränen Kantonen, deren besondere Verfassungen zuerst festgestellt wurden, ehe man die Bundesverfassung, als die Krone des ganzen Gebäudes, demselben beifügte. Die XIII alten Orte wurden in ihren früheren Gebietsgrenzen wieder hergestellt, nur daß Aargau und Waadt von Bern getrennt blieben. In den demokratischen Kantonen wurde die alte Landesgemeindeverfassung wieder eingeführt mit einigen heilsamen Abänderungen, welche sich auf das Alter der Stimmfähigkeit und auf die Initiative bei der Gesetzgebung bezogen. Die Städtekantone erhielten eine Repräsentativverfassung, welche auf dem Grundsatze der Rechtsgleichheit von Stadt und Land beruhte; doch wurde für die aktive und passive Wahlfähigkeit ein Census aufgestellt und die Wahlkreise hatten direkt aus ihrer Mitte bloß einen Drittheil der Mitglieder des großen Rathes zu wählen, während sie für die übrigen zwei Drittheile, welche durch das Loos bezeichnet wurden, Kandidaten aus den übrigen Bezirken ernennen mußten. Diese Einrichtung, welche für eine Zeit des Uebergangs passend erschien, hatte offenbar den Zweck, der größeren politischen Bildung, welche sich in den Städten fand, die gebührende Berücksichtigung zu verschaffen. Die sechs neuen Kantone, welche durch die Vermittlungsakte den dreizehn alten beigesellt wurden, waren: 1. St. Gallen, bestehend aus der Stadt St. Gallen, dem Gebiete der ehemaligen Abtei und der Landschaften Rheinthal, Sax, Gams, Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach und Rapperswyl; 2) Graubünden, der alte Freistaat der drei räthischen Bünde, von welchen jedoch Veltlin, Cleven und Worms losgetrennt und zur italienischen Republik geschlagen waren. 3) Aargau, bestehend aus dem ehemals

---

1) Vgl. Bluntschli, Gesch. des B.-R. I. S. 465 ff.
2) Blumer I. S. 34—38.

bernischen Aargau, dem von Oesterreich abgetretenen Frickthal, der Grafschaft Baden und den freien Aemtern. 4) Thurgau, 5) Tessin, bestehend aus sämmtlichen ehemaligen italienischen Vogteien mit Einschluß des Livinerthals. 6) Waadt, die ehemals bernische Landschaft mit den Vogteien Orbe, Grandson und Schallens, an welchen auch Freiburg Antheil gehabt hatte. Mit Ausnahme Graubündtens, dessen alte Verfassung nur eine zeitgemäße Umbildung erlitt, erhielten auch diese neuen Kantone Repräsentativverfassungen, mit einem noch komplizirteren Wahlsysteme als dem für die Städtekantone aufgestellten. Auch hier wählen die einzelnen Wahlkreise nur einen Drittheil der Mitglieder des Großen Rathes direkt aus ihrer Mitte; für die beiden anderen Drittheile, welche ausgeloost wurden, hatten sie Kandidaten aus andern Kreisen zu ernennen, für deren Wählbarkeit zu einem Theil ein ansehnliches Vermögen, zum anderen Theil ein vorgerücktes Alter vorgeschrieben war. Die XIX Kantone waren in der Weise mit einander verbunden, daß sie einander gegenseitig ihre Verfassungen, ihr Gebiet, ihre Freiheit und Unabhängigkeit sowohl gegen äußere, als gegen innere Angriffe gewährleisteten. Zur wirksamen Handhabung dieser Garantie wurde eine Bundesarmee aufgestellt, welche — da es nicht in der Politik des Vermittlers liegen konnte, der Schweiz eine größere bewaffnete Macht zu verleihen — aus nicht mehr als 15,203 Mann bestand; die Beiträge, welche jeder Kanton an Truppen und Geld zu liefern hatte, waren genau festgesetzt. Die Bundesgewalt wurde ausgeübt, theils durch die Tagsatzung, theils durch den Landammann der Schweiz. Die Tagsatzung (la diète) berieth wieder, wie in früheren Zeiten, nach Instruktionen, welche jeder Kanton seinen Abgeordneten ertheilte; eine wichtige Neuerung aber lag darin, daß die Kantone nicht mehr völlig gleiches Stimmrecht übten, sondern die größeren Stände Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubündten je zwei Stimmen hatten, während von den übrigen Ständen jedem nur eine Stimme zukam. Die Tagsatzung versammelte sich wechselweise, ein Jahr nach dem anderen in den Städten: Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich und Luzern. Der Kanton, welchen es der Reihenfolge nach traf, war für das Jahr Vorort (canton directeur) und hatte die Sitzungskosten zu bestreiten. Die jährliche ordentliche Sitzung der Tagsatzung begann am ersten Montag im Brachmonat, außerordentlich wurde sie einberufen: 1) wenn der Landammann der Schweiz es für nöthig erachtete; 2) wenn eine auswärtige Macht oder ein Kanton es verlangte und der Große Rath des Vorortes das Begehren begründet fand; 3) im Falle der Abweisung des Begehrens, wenn 5 Kantone sich für dasselbe erklärten. Landammann der Schweiz hieß der im Amte stehende Schultheiß oder Bürgermeister des Vorortes, welcher zugleich von selbst Gesandter seines Kantons an der Tagsatzung war, und diese Versammlung präsidirte. Er vertrat die Schweiz nach außen hin, wahrte den Kantonen gegenüber die Rechte des Bundes und hatte während seines Amtsjahrs die sämmtlichen eidgenössischen Geschäfte theils allein, theils mit Zuratheziehung seiner Kantonsregierung zu leiten. Der große Rath des Vororts hatte ihm einen besonderen Gehalt auszusetzen und die mit dem Amte verbundenen außerordentlichen Ausgaben zu bestreiten. Der Tagsatzung und dem Landammann der Schweiz war eine ständige eidgenössische Kanzlei beigegeben, welche von Jahr zu Jahr dem Vorort folgte. Die Tagsatzung wählte die beiden Kanzleibeamten und bestimmte ihren Gehalt, welchen ebenfalls der vorörtliche Kanton zu bezahlen hatte.

Die Vermittlungsakte stellte sich entschieden auf den Boden der Kantonalsouveränetät, indem sie in Art. 12 den Grundsatz aussprach: »Les cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'autorité fédérale«. Gleichwohl lag es nicht in ihrer Absicht, die Kantonalsouveränetät in demjenigen Umfange, wie sie früher bestanden, wieder herzustellen, sondern es wurde dieselbe vielen wichtigen

Beschränkungen unterworfen. Vorerst stellte die Bundesakte gewisse allgemeine Grundsätze auf, denen sich die Kantone zu unterziehen hatten. Dahin gehörten das Wegfallen aller politischen Vorrechte, welche früher einzelnen Personen, Familien oder Gemeinden zugestanden hatten; die freie Niederlassung der Schweizerbürger in allen Kantonen, verbunden mit Ausübung der politischen Rechte nach den Gesetzen des Niederlassungskantons; die Aufhebung der alten Abzugsrechte; die Sicherung freien Verkehrs (libre circulation) für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaaren; die der Tagsatzung eingeräumte Befugniß, einen schweizerischen Münzfuß einzuführen; die den Kantonen auferlegte Verpflichtung, Verbrechern, welche von den Justizbehörden eines anderen Kantons verurtheilt wären oder gesetzlich verfolgt würden, keine Zuflucht zu gestatten; endlich das Verbot des Unterhaltes stehender Truppen, deren Anzahl 200 Mann übersteigen würde, sowie aller Sonderbündnisse von Kantonen unter sich oder mit auswärtigen Staaten. Den Bundesbehörden waren sodann, wenn auch nicht gerade zahlreiche, doch sehr wichtige Kompetenzen zugetheilt. Kriegserklärungen, Friedensverträge und Bündnisse wurden von der Tagsatzung beschlossen, und es war dazu die Genehmigung von drei Viertel der Kantone erforderlich. Die Tagsatzung allein war fernerhin befugt, Handelsverträge mit dem Auslande und Kapitulationen für Schweizertruppen in fremdem Dienste abzuschließen; ohne ihre Einwilligung durften keinerlei Werbungen für eine auswärtige Macht stattfinden; über andere Gegenstände durften die Kantone nur nach eingeholter Erlaubniß der Tagsatzung mit ausländischen Regierungen unterhandeln. Ueber die Bundesarmee verfügte ebenfalls die Tagsatzung; sie ernannte den Oberbefehlshaber und traf alle zur Sicherheit der Schweiz erforderlichen Maßregeln. Wenn ein Kanton zu irgend einem Zweck mehr als 500 Mann Truppen aufbieten wollte, so mußte er vorher den Landammann der Schweiz davon in Kenntniß setzen. Brachen im Innern eines Kantons Unruhen aus, welche eidgenössische Hülfe nothwendig erscheinen ließen, so hatte sich die Kantonsregierung an den Landammann der Schweiz zu wenden, welcher, nach eingeholtem Gutachten des vorörtlichen Kleinen Rathes, Truppen anderer Kantone aufbieten und in den empörten Kanton einrücken lassen konnte, unter Vorbehalt nachheriger Einberufung der Tagsatzung. Wenn die in einem Kanton entstandenen Unruhen die Sicherheit der übrigen Kantone bedrohten, so konnte die Tagsatzung auch von sich aus dagegen einschreiten. Entstanden Streitigkeiten zwischen zwei oder mehreren Kantonen, so hatten sich dieselben zunächst an den Landammann der Schweiz zu wenden, welcher zu gütlicher Ausgleichung des Streites Vermittler ernennen konnte. Gelang diese Ausgleichung nicht, so entschied darüber die Tagsatzung als Syndikat, wobei die Abgeordneten ohne Instruktionen stimmten und der Gesandte jedes Kantons nur eine Stimme hatte. Die Zolltarife sämmtlicher Kantone hatte die Tagsatzung zu genehmigen und es durften im Innern der Schweiz keine anderen Zölle bezogen werden als solche, die zum Unterhalte von Straßen und Brücken bestimmt waren. Dem Landammann der Schweiz stand dafür ein Aufsichtsrecht zu über den Zustand der Straßen, Wege und Flüsse in der Schweiz; er war in dieser Hinsicht befugt, Befehl zu dringenden Arbeiten zu ertheilen und dieselben im Falle der Noth auf Kosten der säumigen Verpflichteten ausführen zu lassen. Endlich war in der Vermittlungsakte, um jeden Konflikt zwischen Bundes- und Kantonalsouveränetät zu verhüten, festgesetzt, daß eine Kantonsbehörde, welche ein von der Tagsatzung erlassenes Gesetz verletze, als der Auflehnung schuldig vor einen Gerichtshof gestellt werden könne, welcher aus den Präsidenten der Kriminalgerichte aller übrigen Kantone zu bilden sei.

Der Föderalismus war also das leitende Prinzip in dieser Verfassung und doch war eine mit bestimmten Kompetenzen ausgerüstete Centralgewalt da. Die Mediations-

verfassung hat die heutigen Kantone geschaffen, denn sie hat deren Gebiet und Grenzen endgültig festgesetzt; es wurde auch den einzelnen Kantonen ihr früheres Vermögen, soweit es vorhanden war, zurückgegeben und Sorge getragen, daß die helvetische Nationalschuld liquidirt werde. Es gibt also keine Unterthanengebiete mehr. Die Mediationsakte enthielt auch die einzelnen Kantonsverfassungen und auch hier verfuhr der Vermittler sehr weise. Mit besonderer Vorliebe behandelte er die alten demokratischen Länder Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus, Appenzell und Graubündten. Hier wurden die alten Landesgemeinden und Räthe erneuert, eine Staatsform, welche dem Volk verständlich und lieb war. Alle übrigen Kantone wurden, wie schon bemerkt, nach dem Repräsentativsystem eingerichtet.

Während der Herrschaft der Mediationsakte wurde das Bundesrecht nur in wenigen Punkten weiter entwickelt, doch schlossen die Kantone eine Reihe von Konkordaten unter einander ab über den Gerichtsstand des Wohnorts in Forderungssachen, über Behandlung von Konkursen, Auslieferung von Verbrechern, polizeiliche Maßregeln u. A. Die Schweiz genoß im Ganzen Ruhe und Frieden im Innern, es wurden viele gute Keime für die Zukunft gelegt und manch gemeinnütziges Werk unternommen. Drückend war und blieb aber die Abhängigkeit von der französischen Politik [1]). Mit dem Sturze Napoleon's mußte auch diese Verfassung zusammenbrechen, nicht weil sie schlecht gewesen wäre, sondern weil sie zu sehr an die persönliche Macht des französischen Kaisers gefesselt war.

§ 4. **Der Bundesvertrag von 1815 und die Ereignisse bis zum Jahre 1848.** Es ist hier nicht der Ort, die historischen Ereignisse zu schildern, welche sich in der Schweiz an den Sturz Napoleons knüpften; die Parteispaltungen unter den Ständen, die Verhandlungen über eine neue Bundesverfassung, die Haltung der europäischen Mächte, die Anerkennung der schweizerischen Neutralität [2]) durch den Wiener Kongreß. Sowohl durch den ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 als durch eine Erklärung des Wiener Kongresses vom 20. März 1815 wurde der unverletzte Bestand der XIX Kantone, wie sich dieselben am 13. Dezember 1813 (also noch zur Zeit der Mediationsakte) als Staatskörper befunden hatten, als die Grundlage des schweizerischen Bundes anerkannt (base du système hélvétique). Im Ferneren wurden durch den Wiener Kongreß Genf, Wallis und das Fürstenthum Neuenburg als drei neue Kantone der Schweiz einverleibt und das Bisthum Basel dem Kanton Bern zugetheilt.

Nach langen Verhandlungen beschworen am 7. August 1815 sämmtliche 22 Kantone den neuen Bundesvertrag. Zwar hatte die Mediationsverfassung die Schweiz keineswegs als Bundesstaat organisirt, aber es war doch im Landammann ein stehendes Centralorgan da und durch eine Reihe von Bestimmungen für den Schutz der gemeinsamen Interessen gesorgt. Das wesentliche Gepräge des neuen Bundesvertrages liegt nun gerade darin, daß er die Eidgenossenschaft wieder zu einem reinen Staatenbund macht, die Kantonalsouveränetät an die Spitze stellt und von der Centralgewalt gar nicht redet oder sie wenigstens in den Hintergrund drängt. Insofern ist also ein Rückschritt in der Verfassungsentwicklung zu konstatiren.

Die Form des Zustandekommens war die des freien Vertrages. Art. 1 sagt: „Die XXII souveränen Kantone der Schweiz, als: Zürich, Bern u. s. f. vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und

---

1) Vgl. G. Vogt, Zur Charakteristik der schweizerischen Mediationsakte vom 19. Februar 1803, Zürich 1884 4°.

2) Ueber diese s. unten Abschn. II. § 15.

Ordnung im Innern. Sie gewährleisten sich gegenseitig ihre Verfassungen, sowie dieselben von der obersten Behörde jedes Kantons in Uebereinstimmung mit den Grundsätzen der Bundesverträge werden angenommen sein. Sie gewährleisten sich gegenseitig ihr Gebiet."

Die Tagsatzung, bestehend aus den Gesandten der XXII Kantone war die oberste Behörde. Die Gesandten stimmten nach Instruktionen und jeder Kanton hatte nur eine Stimme; dabei entschied in der Regel die absolute Mehrheit, d. h. eine Majorität von 12 Stimmen. Daß auch die größern Kantone nur eine Stimme hatten, war eine Konsequenz des strengen Föderativprinzips. Der Tagsatzung vorbehalten wurden Handelsverträge mit auswärtigen Staaten, die Ernennung von eidgenössischen Gesandten, alle Maßregeln für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Bestimmung der Organisation der Kontingentstruppen, die Verfügungen über die Bundesarmee und was damit zusammenhängt. Den einzelnen Kantonen wurde es anheimgestellt, Militärkapitulationen und Verträge über ökonomische und Polizeigegenstände mit auswärtigen Staaten abzuschließen, jedoch sollten dieselben der Tagsatzung zur Kenntniß gebracht werden. Die Leitung der Bundesangelegenheiten wurde für die Zwischenzeit, in der die Tagsatzung nicht versammelt war, dem „Vorort" übertragen und dieser wechselte unter den Kantonen Zürich, Bern und Luzern, zu je zwei Jahren; dem Vorort ist eine eidgenössische Kanzlei beigeordnet. Der im Amt stehende Bürgermeister oder Schultheiß des vorörtlichen Kantons war nicht bloß Präsident der Tagsatzung, sondern repräsentirte dieselbe in der Zwischenzeit und leitete die Angelegenheiten mit einigen Gliedern der Regierung, welche in dieser Eigenschaft einen eidgenössischen Staatsrath bildete. Bei außerordentlichen Umständen hatte die Tagsatzung die Befugniß, dem Vorort besondere Vollmacht zu ertheilen. Sie konnte auch dem eben erwähnten eidgenössischen Staatsrath eidgenössische Repräsentanten nach einer gewissen Ordnung beigeben. Diese Einrichtung wurde indessen nie in praxi durchgeführt, da sie den Vororten unbequem schien, obwohl sie der föderalen Natur der Schweiz besser entsprach, als die einseitigkantonale Einrichtung der vorörtlichen Regierung.

Zur friedlichen Erledigung von Streitigkeiten der Kantone unter sich über Gegenstände, welche nicht durch den Bundesvertrag gewährleistet wurden und daher dem Entscheid der Tagsatzung vorbehalten blieben, wurde das alte schiedsrichterliche Verfahren wieder eingeführt, wie es vor 1798 stattgefunden hatte.

Dieses sind im Wesentlichen die Grundsätze des Bundesvertrages von 1815, auch die Kantonalverfassungen wurden im Geiste der Restaurationszeit umgeändert. Zwar in den Urkantonen, sowie in Appenzell und Graubünden blieb dieselbe im Wesentlichen die gleiche; dagegen in den Städtekantonen nahmen die vormals souveränen Städte in der Zusammensetzung der Großen Räthe eine erhöhte Repräsentation und damit das entscheidende Uebergewicht in Anspruch [1]).

Am eigenthümlichsten war die Verfassung von Neuenburg [2]). Dieses Gebiet war als preußisches Fürstenthum durch den Wiener Kongreß mit der Eidgenossenschaft verbunden worden. Sein Organismus mit einem Gouverneur, Staatsrath, Landständen und Munizipalräthen zeigte eine Mischung monarchischer, aristokratischer und demokratischer Elemente. Die Eidgenossenschaft trat mit dem Fürsten als solchem in keine engere Beziehung, sondern behielt sich ausdrücklich vor, daß ausschließlich „die in Neuenburg residirende Regierung" mit ihr in Verbindung stehe, ohne daß eine weitere Genehmigung des Königs von Preußen als Fürst vorbehalten werden dürfe.

---

1) Vgl. darüber: Bluntschli, Gesch. des B.-R. I. S. 496 ff.
2) Vgl. Schulze: Die staatsrechtliche Stellung des Fürstenthums Neuenburg. Jena 1854.

Während der 15 Jahre, wo das System der Restauration Geltung hatte, genoß die Schweiz der Ruhe, die sie nach vielfachen Kämpfen und Leiden so sehr bedurfte. Alles politische Leben bewegte sich bloß in den Kantonen, die Bundesgewalt trat ganz in den Hintergrund, man überließ ihr nur diejenigen Angelegenheiten, deren Besorgung den Kantonen mißlich fiel.

Die Schweiz verdankt indessen dieser Periode die Errichtung einer eidgenössischen Militärschule in Thun (1818) und eine erhöhte Sorgfalt für das Wehrwesen überhaupt. Ebenso wurden auch Beschlüsse angebahnt zu erweitertem Schutz des freien Verkehrs im Innern der Schweiz. Allmählig erholte sich das Volk von den Schlägen, welche ihm die Kriegsjahre versetzt hatten und es erwachte der Volksgeist, der sich in Vereinen, in Festen und in der Presse kund gab; gegen das Ende des dritten Decenniums unseres Jahrhunderts zeigten sich auch Bestrebungen der Landschaften nach politischer Gleichberechtigung mit dem Patriziat der Hauptstädte und man fing an von Volkssouveränetät und Vertretung nach der Kopfzahl zu reden.

Da kam plötzlich im Juli 1830 die Nachricht von Paris, der Bourbone Carl X. sei des Thrones entsetzt worden. Schnell verbreitete sich die Revolution nach Belgien, Polen und Italien, und nun folgten auch in der Schweiz eine Reihe von kantonalen Aufständen und Bewegungen, welche die Restaurationsregierungen von 1815 stürzten. Mehr und minder glichen sich die neuen Verfassungen in ihren Grundgedanken. Sie näherten sich alle dem Prinzipe demokratischer Rechtsgleichheit. Es wurde die Volkssouveränetät proklamirt, deren Ausübung war aber auf die Wahlbefugnisse und auf die Abstimmung über Verfassungsänderungen beschränkt Die Großen Räthe, welche das Volk repräsentirten und welche die Souveränetät ausübten, drückten die Regierungen zu bloßen Verwaltungsbehörden herunter. Erstern stand die Gesetzgebung, die Steuerbewilligung, die Instruktionsertheilung für die Tagsatzung und das Aufsichtsrecht über die ganze Landesverwaltung zu, wobei nur in St. Gallen dem Volk ein sog. „Veto" gegen ihm nicht beliebige Gesetze vorbehalten wurde. Was die Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land betraf, so fand immerhin in einzelnen Kantonen, so z. B. in Zürich, noch eine den Uebergang vom alten zum neuen System berücksichtigende Begünstigung der Hauptstädte in der Repräsentation (die später auch ganz wegfiel) statt; in den meisten Kantonen führte man unmittelbare Volkswahl (ohne jegliche Censur) für die Mehrzahl der Abgeordneten in die Großen Räthe ein; nur in Bern, Freiburg und zum Theil in Solothurn blieb noch mittelbare Wahl durch Bezirkskollegien. Ueberall kurze Amtsdauern. Aber auch die Trennung der richterlichen von der vollziehenden Gewalt wurde in den oberen Instanzen schärfer durchgeführt, in den unteren häufig ganz neu vollzogen. Hand in Hand mit diesen politischen Tendenzen ging die Garantie der Preßfreiheit, des Petitionsrechts, der Gewerbefreiheit. Der Wunsch nach Verbesserung des Unterrichtswesens machte sich überall geltend; in einigen Verfassungen wurde förmlich die Verpflichtung des Staates ausgesprochen für Verbesserung der Schulen zu sorgen. In Basel führte diese Bewegung zu blutigen Kämpfen, deren Ergebniß das war, daß unter Mitwirkung der Tagsatzung dieser Kanton in zwei Halbkantone: Baselstadt und Landschaft getheilt wurde und auch im Kanton Schwyz mußte dieselbe in vermittelnder Weise einschreiten; in Neuenburg versuchte eine Partei sich von Preußen zu trennen, doch ohne Erfolg.

Diese Wirren drohten die Schweiz in zwei feindliche Lager zu spalten. Auf der einen Seite weitgehende radikale Tendenzen, auf der anderen reaktionäre Gelüste in Bern und in den Urkantonen; dabei eine äußerst mühsame Geschäftsbehandlung im Schooße der Tagsatzung.

Der innere Gegensatz enthüllte sich namentlich bei der Frage, ob die Tagsatzung die neuen Verfassungen der regenerirten Kantone gewährleisten solle. Es war also vor Allem zu bestimmen, welche Pflichten die Bundesgewalt zu übernehmen habe. An die oberste Bundesbehörde gelangte eine Reihe Adressen von Volksvereinen und die Presse war unaufhörlich thätig auf Uebelstände und deren Beseitigung aufmerksam zu machen. Die Tagsatzung beschloß daher am 17. Juli 1832 mit $13^1/_2$ Stimmen die Revision des Bundesvertrages in die Hand zu nehmen und die Ausführung des Projektes einer Kommission von 15 Mitgliedern zu überweisen [1]). Dieselbe arbeitete einen sehr hübschen und zeitgemäßen Entwurf aus, wonach die Bundesgewalt verstärkt und mancher nothwendige Fortschritt angebahnt wurde. Professor Rossi von Genf verfaßte dazu einen geistvollen Bericht. Allein dieses Projekt wurde von allen Seiten angefochten und schließlich fallen gelassen. Die Freunde der Stabilität hatten gesiegt; es blieb also beim Bundesvertrag von 1815 und man muß diese Disharmonie zwischen dem regen politischen Leben der regenerirten Kantone und der noch im bloßen Staatenbund befindlichen Eidgenossenschaft in's Auge fassen, um die innere Geschichte der Schweiz von 1830—1848 zu verstehen.

Zu den politischen Gegensätzen gesellten sich noch konfessionelle Streitigkeiten. Trotzdem daß Art. 12 des Bundesvertrages den Fortbestand der Klöster ausdrücklich garantirte, hatte die Regierung des Kantons Aargau durch einen Gewaltakt im Jahr 1841 plötzlich die auf ihrem Gebiete befindlichen Klöster aufgehoben. Hatte dies auf katholischer Seite gerechten Unwillen erregt, so erfüllte die Berufung der Jesuiten nach Luzern die reformirten und paritätischen Kantone mit begründeter Besorgniß. Wir übergehen hier die Freischaarenzüge, die Bildung des katholischen Sonderbundes und die Geschichte des glücklicherweise kurzen Bürgerkrieges im November 1847. Die Tagsatzung und damit die Bundesautorität hatte gesiegt. Nun war es möglich, nachdem auch die Sonderbundskantone wieder in die Tagsatzung eingetreten waren, das große und längst ersehnte Werk der Bundesreform in die Hand zu nehmen. Im Februar des Jahres 1848 trat die bestellte Revisionskommission zusammen, schon im Mai konnte die (letzte) Tagsatzung in die Berathung des Entwurfes eintreten und denselben dem Volke zur Annahme vorlegen und empfehlen. $15^1/_2$ Stände, nicht nur die Mehrheit der Kantone, sondern auch die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung (weil die großen Kantone wie Bern, Zürich, Waadt sich unter den Annehmenden befanden) erklärte durch Volksabstimmung ihren Beitritt. Am 12. September wurde sie als angenommen erklärt.

Aus dem Staatenbund war nun ein Bundesstaat geworden!

Die Rekonstituirung der Schweiz nach dem kurzen Sonderbundskrieg war eine vollendete Thatsache und nachdem die Bundesversammlung in ihrer ersten Session nach Anleitung der neuen Verfassung den Bundesrath als leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft eingesetzt hatte, wurde letzterer von allen auswärtigen Regierungen in dieser Stellung anerkannt.

Da das jetzt geltende auf der Bundesverfassung von 1874 beruhende Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft gar nichts anderes ist als die Bundesverfassung von 1848 mit einigen Zusätzen und Erweiterungen, so werden wir diese letztere hier gar nicht analysiren, sondern fügen nur noch einige historische Notizen bei, um uns dann sofort zum eigentlichen Gegenstand unserer Aufgabe zu wenden.

§ 5. **Die Periode von 1848 bis 1874.** Die Bundesverfassung von 1848 unabhängig von jedem fremden Einfluß entstanden, brachte Ruhe und Ordnung nach einer stürmischen Zeit und vielfachen Anstoß zur Förderung des öffentlichen Lebens und der gemeinen Wohlfahrt; die Schweiz errang sich wieder die Achtung des Auslandes und

1) Vgl. Blumer=Morel, I. S. 69 ff.

es folgte nun zunächst eine Periode der Zufriedenheit und glücklichen Schaffens. War auch das Grundgesetz nicht in allen Beziehungen konsequent ausgebildet, so entsprach es doch den Bedürfnissen und enthielt einen glücklichen Compromiß zwischen dem Föderalismus im Innern und der nothwendigen Centralisation nach Außen. Letzterer waren die wohlthätigen Neuerungen im Zoll-, Post-, Telegraphen- und Münzwesen zu verdanken; der Bund war um Einnahmsquellen nicht verlegen; der Bau des Bundespalastes in Bern, das rasch zur Blüthe gedeihende eidgenössische Polytechnikum in Zürich, die Anlage großer Bahnen, die Erleichterung der Transportmittel und insbesondere die endgültige Lösung der Neuenburgerfrage erfüllten das Volksbewußtsein mit stolzer Sicherheit.

Der erste Anstoß zur Abänderung der Bundesverfassung wurde herbeigeführt durch die Verhandlungen mit Frankreich über den Abschluß eines Handelsvertrages im Jahre 1864. Letzteres verlangte nämlich, daß allen französischen Bürgern ohne Unterschied des Glaubens das Recht der freien Niederlassung und Gewerbeausübung in der Schweiz zu Theil werde, und wurde dagegen das Gleiche allen Schweizern zugesichert in Frankreich. In Folge dessen wären schweizerische Israeliten geringeren Rechtes gewesen als die französischen. Der Bundesrath beantragte deßhalb mit Botschaft vom 1. Juli 1865 [1]) eine Abänderung der Art. 41 und 48 der Bundesverfassung, welche ausdrücklich nur von den Schweizerbürgern christlicher Confession geredet hatten und die Bundesversammlung fügte noch einige andere Revisionsartikel [2]) bei. Diese letzteren wurden jedoch in der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 sämmtlich verworfen und nur die Gleichstellung der Schweizer aller Glaubensbekenntnisse in Niederlassungsrecht und Gesetzgebung sanctionirt.

Der glänzende Erfolg der preußischen Waffen im Sommer 1866 vermehrte die Zahl der Revisionsfreunde, die nach größerer Centralisation und verstärkter Bundesgewalt strebten. Von da an nimmt diese Strömung langsam aber stetig größere Dimensionen an. Das schweizerische Heerwesen auf eine höhere Stufe zu heben, erschien als unabweisliches Bedürfniß; die Juristen aber meinten, die Schweiz dürfe in der Gesetzgebung nicht hinter Deutschland zurückbleiben. Immer lauter tönte der Ruf nach: „Einem Recht und Einer Armee“. Die Verhandlung über einen Eherekurs in der Sitzung des Nationalrathes vom 15. Dezember 1869 gab einen ferneren Impuls und es wurde nun der Bundesrath eingeladen die Frage zu prüfen und einen Bericht darüber einzureichen, in welcher Weise die Bundesverfassung zu revidiren sei, um sie mit den Zeitbedürfnissen in Einklang zu bringen. Dieß geschah dann auch; jedoch traten die Räthe selbst erst im im Winter 1871/72 auf die Berathung der Vorlagen ein. Indessen entstand nun auch eine oppositionelle Bewegung, welche diese Revision bekämpfte aus Furcht vor zu weit gehender Centralisation und diese trug vor der Hand den Sieg davon, denn das Verfassungsproject, welches am 12. Mai 1872 dem Volke zur Abstimmung vorgelegt wurde, ward durch die Mehrheit des Volkes und der Kantone (13 gegen 9) verworfen.

Die Revisionsfreunde, gestützt auf eine achtunggebietende Minderheit, verloren indessen den Muth nicht; das Ergebniß der Abstimmung war mehr aufzufassen als ein Warnungsruf »festina lente!« handelte es sich doch keineswegs darum, die Grundlagen des Bundesstaates von 1848 zu ändern, sondern nur die Verfassung zeitgemäß weiter zu entwickeln. Der Bundesrath, eingeladen die Revision neuerdings in die Hand zu nehmen, legte schon im Sommer 1873 den gesetzgebenden Räthen einen neuen Entwurf vor, der wesentlich auf dem Revisionsproject von 1872 beruhte, dasselbe aber in verschiedenen Richtungen modifizirte. Auf das Einzelne näher einzutreten, ist hier nicht nöthig [3]). Das ganze Werk stellt sich dar als ein Compromiß verschiedener Anschauungen.

1) B.-Bl. 1865, III. S. 33 ff.

2) Z. B. über den Schutz des Urheberrechtes, über Maaß und Gewicht.

3) Vgl. darüber Blumer-Morel, I. S. 140 ff. und 160.

Die Stimmurnen wurden am 19. April 1874 außerordentlich zahlreich besucht: nicht weniger als 538,212 Schweizer Bürger nahmen an der Abstimmung Theil. Von diesen erklärten sich 340,199 für Annahme, 198,013 für Verwerfung. Von den Kantonen (Ständen) votirten 14 1/2 für und nur 7 1/2 gegen die Annahme. Die große Mehrheit des Volkes wie der Kantone hatte also die neue Verfassung angenommen. Sie wurde schon im Mai des gleichen Jahres in Kraft erklärt und die Schweiz ist damit in eine neue Periode ihrer Entwicklung eingetreten.

Zweiter Abschnitt.

Darstellung des schweizerischen Bundesstaatsrechts auf Grundlage der Bundesverfassung von 1874.

§ 6. **Die Zwecke des Bundes und sein Verhältniß zu den Kantonen.** Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 beginnen wie die früheren Bünde der Eidgenossen mit den einleitenden Worten „im Namen Gottes", die an die alte Zeit erinnern wo das Bewußtsein lebendig war, daß die Gründung und der Fortbestand von Staaten nur möglich ist unter dem Schutz und Schirm des allmächtigen Gottes. Sodann folgen die Worte: „Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen". Mit diesem zweiten Theil der Einleitung wird also Aufschluß gegeben, in welchem Sinne das ganze Verfassungswerk unternommen worden sei und welche Ziele dasselbe anstrebe. Es ergibt sich aus diesem kurzen Satze ferner, daß, indem man im Texte selbst die „Eidgenossenschaft" als Schöpferin der Bundesverfassung hinstellte, man den Gedanken ausdrücken wollte, daß letztere weder in dem Willen der Kantone allein, noch ausschließlich in demjenigen des Schweizervolkes ihren Ursprung habe, sondern daß beide Faktoren bei ihrem Zustandekommen zusammengewirkt hätten [1]).

Aber mit dem Ausdruck die schweizerische Eidgenossenschaft wird jetzt nicht mehr ein Bund der einzelnen Kantone oder Stände (confédération d'états) bezeichnet, sondern der Bundesstaat (l'état fédéral).

Art. 1 lautet folgendermaßen:

„Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, bilden in ihrer Gesammtheit die schweizerische Eidgenossenschaft".

Art. 2. Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Frei-

---

1) Abschied der ordentlichen Tagsatzung von 1847, Theil IV. S. 212.

heit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt". In diesem Zweck stimmen die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 mit der alten Eidgenossenschaft überein und in der That, wofür sollte eine Conföderation gegründet werden, als um die äußere und innere Rechtssicherheit zu gewähren und die allgemeine Wohlfahrt zu fördern?

Allein der Bundesstaat ist im Stand, diese Aufgabe kräftiger in die Hand zu nehmen als der bloße Staatenbund; wir haben jetzt nicht mehr bloße Gliedstaaten, sondern daneben einen Centralstaat mit selbstständigen Organen und festbestimmten Competenzen.

Rüttimann[1]) sagt: „Der Hauptvorzug der Form des Bundesstaates besteht darin, daß sie es möglich macht, für die allgemeinen Zwecke die Kraft des schweizerischen Volkes zusammenzufassen, ohne im Uebrigen den Kantonen das Recht der Selbstregierung zu entziehen. Alle Aufgaben, welchen die zersplitterten Mittel der Kantone nicht gewachsen sind, können nun von der Centralgewalt gelöst werden, und es bleibt dennoch den Kantonen ein reiches Feld der Thätigkeit, auf welchem sie frei und selbstständig sich bewegen und in edlem Wetteifer in mancherlei Leistungen für das Volkswohl sich gegenseitig überbieten können".

Daß die Schweiz in der That seit dem Jahr 1848 einen wirklichen Bundesstaat bildet, der nach dem Vorbild der nordamerikanischen Union eingerichtet wurde, das werden wir im Verfolge im Einzelnen nachzuweisen Gelegenheit haben, wenn wir die Organe der Centralgewalt und ihre Befugnisse schildern und wenn wir ferner die individuellen Rechte ins Auge fassen, die der Bund jedem Schweizerbürger garantirt und die er auch direkt d. h. ohne Vermittlung der Kantone schützt. Auch die Verfassung als solche ist hiefür der sprechendste Beweis; denn ein Staatenbund beruht auf einem bloßen Staatsvertrag und ein solcher war die Bundesacte von 1816.

Aber eine viel schwierigere Frage, die wir hier zu erörtern haben, ist folgende: Welches ist das Verhältniß des Bundes zu den Kantonen, wo beginnt die Souveränetät der Kantone und wie weit reicht sie? Ist die Souveränetät getheilt zwischen dem Bund und den einzelnen Gliedstaaten? Nur im Einheitsstaat, welcher in bloße Administrativbezirke, nicht aber in selbstständige Gemeinwesen sich spaltet, gibt es eine ungetheilte Staatsgewalt; zum Wesen des Bundesstaates dagegen gehört es, daß die Gliedstaaten eine gewisse Sphäre selbstständigen öffentlichen Lebens behalten und daß ihnen gewisse Hoheitsrechte reservirt bleiben[2]). Nur darf diese Theilung nicht so verstanden werden, daß jeder Theil in der ihm eigenen Sphäre mit der gleichen Freiheit sich bewege, wie wenn der andere Theil gar nicht vorhanden wäre.

Es wird sich später ergeben, daß nach der gegenwärtigen Bundesverfassung die Eidgenossenschaft und die Kantone im Militärwesen, beim höheren Unterrichtswesen, bei der Errichtung öffentlicher Werke zusammenzuwirken berufen sind, daß das Straßenwesen und das Primarschulwesen der Aufsicht des Bundes unterliegen. Wohl gibt es Gebiete, die den Kantonen ausschließlich reservirt sind und andere, wo der Bund allein competent ist (Zölle, Posten, Münzwesen, Stellung zum Ausland u. A.), allein eine vollständige

---

1) Rüttimann über die der schweizerischen Eidgenossenschaft für Realisirung des Bundeswesens zu Gebote stehenden Organe und Zwangsmittel. Zürich 1862.

2) Die theoretische Frage, ob man überhaupt von einer Souveränetät der Gliedstaaten reden dürfe, lassen wir hier ganz bei Seite. Vgl. darüber: Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I. S. 74 ff. und S. 91 ff. und (theilweise mit anderer Begründung), Gareis in unserem Handbuch I. S. 30 und S. 107 und 108. Wir unserer Seite folgen hier im Wesentlichen der Auffassung von Morel (a. a. O. I. S. 176 ff.) und Rüttimann (N. A. B.-St.-R. I. S. 49) und dies um so mehr, als die B.-V. selbst in Art. 3 von einer „Kantonal-Souveränetät redet.

Trennung der Gewalten zwischen Bund und Kantonen ist nicht durchgeführt [1]); die Kantone behalten zwar noch einen ausgedehnten Wirkungskreis, innerhalb dessen sie sich bewegen können, aber wo sie auf verfassungsmäßige Vorschriften des Bundes und deren Vollstreckung durch die Bundesbehörden stoßen, haben sie der Suprematie des Gesammtstaates sich zu fügen. Es fließt wohl aus dem Begriff des Bundesstaates, daß im Zweifel die Souveränetät des Bundes bez. des Centralstaates präponderirt, was indeß keineswegs so verstanden werden darf, daß der Bund willkürlich seine Befugnisse ausdehnen, oder die allgemeinen Zwecke schrankenlos verfolgen dürfe, sondern daß immerhin in der Bundesverfassung oder in den Bundesgesetzen Bestimmungen sich finden, welche eine Einschränkung der Centralgewalt begründen und rechtfertigen.

Wenn man nun freilich Art. 3 der Bundesverfassung in's Auge faßt, so möchte man auf den ersten Blick das Umgekehrte glauben, nämlich: Die Souveränetät der Kantone sei die Regel, diejenige des Bundes die Ausnahme. Er lautet so: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind."

Wir haben diesen Artikel indessen nicht von einem doktrinären Standpunkt aus zu interpretiren, sondern im Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung und im Hinblick auf die historische Fortbildung, die der Bund seit 1848 durchgemacht hat.

Die ganze Entwicklung des schweizerischen Staatswesens als eines Bundesstaates und die Natur der Verhältnisse führten dahin, daß die Bundesgewalt verstärkt wurde und gerade die Bundesverfassung von 1874 hat deren Gesetzgebungsrecht erweitert. Wir glauben daher vielmehr, jener Artikel 3 bildet den Markstein gegenüber dem Einheitsstaat und es soll damit gesagt werden, die Hoheitsrechte, welche die Kantone dem Bund nicht abgetreten haben (wie Steuerwesen, Polizei, Gesetzgebung auf bestimmten Gebieten z. B. auf dem Boden des Strafrechts, Primar-Schulwesen, Kirchenwesen) verbleiben denselben auch zukünftig. Richtiger wäre es gewiß gewesen, wenigstens die Rechte, welche den Kantonen ausschließlich verbleiben sollen, genau zu bezeichnen, wie dies in einigen Artikeln geschehen ist.

Die Bundesverfassung ist also nicht so redigirt, daß eine scharfe Trennung zwischen der Bundesgewalt und der Kantonalhoheit festgesetzt wäre [2]); die Kantone behalten zwar noch einen ausgedehnten Wirkungskreis, innerhalb dessen sie sich frei bewegen. Die Verfassung von 1874 unterscheidet sich indessen, wie schon angedeutet, darin von derjenigen von 1848, daß die kantonale Souveränetät in vielen Gebieten noch mehr eingeschränkt und die Bundeskompetenz nicht unwesentlich erhöht wurde. Das Nähere wird sich unten in den einzelnen Abschnitten ergeben.

Was die Lösung der Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen betrifft, welche man in der Verfassung von 1848 unrichtiger Weise einer politischen Behörde, nämlich der Bundesversammlung übertragen hatte, so ist dieselbe nun durch Art. 113, Z. 1 dem Bundesgericht als Aufgabe zugewiesen: „Das Bundesgericht urtheilt über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden andererseits." Diese Bestimmung ist ganz zweckmäßig und entspricht dem Vorbild der nordamerikanischen Bundesverfassung. „Aber — bemerkt Morel sehr richtig — während in Nordamerika die Gerichte der Union auch über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze urtheilen, hat man

---

1) Nach der Verfassung der nordamerikanischen Union sind die Befugnisse des Kongresses und diejenigen der Einzelstaaten viel schärfer normirt und auseinandergehalten.

2) Vgl. Hilty, Revision und Reorganisation. Bern 1882, S. 48—50.

in der Schweiz sofort beigefügt, daß „die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht maßgebend" seien. Das heißt mit anderen Worten: die wichtigsten Kompetenzfragen, welche auftauchen können, die nämlich, ob ein Bundesgesetz oder ein Staatsvertrag innerhalb des Rahmens der Bundesverfassung sich halte oder darüber hinausgehe, entscheidet die gesetzgebende Behörde selbst auf unanfechtbare Weise. Somit ist allerdings der Gefahr nicht vorgebeugt, daß die Bundesversammlung ihre Kompetenz allmählig weiter ausdehnt.

Die Bundesverfassung von 1848 und ebenso diejenige von 1874 gewähren den Kantonen ihr Gebiet, also ihren damaligen Territorialbestand. Ferner garantirt der Bund den Kantonen ihre Verfassungen. Die Bedeutung dieser Garantie wird in Art. 5 selbst näher dahin erläutert, daß sie umfasse die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat."

Nach Art. 6 übernimmt der Bund diese Gewährleistung, insofern:

a) jene Kantonalverfassungen nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;

b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern;

c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.

Die prinzipielle Richtigkeit dieser Bestimmungen läßt sich nicht bestreiten, sie sind ein Resultat des republikanischen Bundesstaates.

Im Fernern würde es dem innersten Wesen des Bundesstaates widersprechen, wenn unter den einzelnen Gliedern besondere politische Sonderbündnisse abgeschlossen werden könnten. Die Schweiz hat in dieser Beziehung bittere Erfahrungen gemacht. Daher sagt Art. 7:

„Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt", fügt dann aber bei: „dagegen steht ihnen das Recht zu, Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Verkommnisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen."

Es ist kein Grund vorhanden, die Kantone daran zu hindern, über Dinge, welche nicht in den Bereich des Centralstaates gehören, mit einander Verkommnisse zu schließen, wie z. B. über Grenzregulirungen, Flußpolizei, Straßenwesen und andere innere Regelungen der wechselseitigen Wohlfahrt. Daß dem Bunde hier eine Oberaufsicht zustehen muß, würde sich verstehen, selbst wenn es nicht ausdrücklich gesagt wäre.

Zu diesen besonderen Verträgen gehören auch die Konkordate; denn diese umfassen ebenfalls Gegenstände, die nicht in den Bereich der Bundesgewalt fallen und auch sie sind nur verbindlich für diejenigen Kantone, welche ihnen beigetreten sind. Aber sie unterscheiden sich von den anderen Verträgen dadurch, daß sie Verhältnisse allgemeiner Natur regeln wollen, die das Bundesrecht nicht normirt hat.

Die wichtigsten Konkordate stammen noch aus der Mediations- und Restaurationszeit, wo die Centralgewalt sehr beschränkt war.

§ 7. Die Organe des Bundes. I. Die Bundesversammlung.

Unter Vorbehalt der Rechte des Volks und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche aus zwei Kammern besteht:

a) aus dem Nationalrath,

b) aus dem Ständerath.

Jene Rechte des Volkes und der Kantone sind das fakultative Bundesreferendum und die Revision der Bundesverfassung, wovon weiter unten die Rede sein wird. Im Uebrigen ist die Bundesversammlung die oberste gesetzgebende Behörde der Eidgenossenschaft. Es bedarf der Uebereinstimmung beider Körper, damit ein gültiges Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluß zu Stande komme.

Dieses Zweikammersystem wurde im Jahre 1848 nach reiflichen Berathungen [1]) angenommen; es soll dabei der Nationalrath das Schweizervolk in seiner Gesammtheit, der Ständerath (ähnlich wie der Senat in der Union) die Kantone (Stände, états) und damit das Föderativprincip vertreten.

Jeder Körper beräth für sich allein und die Mitglieder stimmen ohne Instruktionen. Nur bei Wahlen (Art. 85, Z. 1), bei der Ausübung des Begnadigungsrechts und für Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten vereinigen sich beide Räthe unter der Leitung des Nationalrathspräsidenten zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung, wobei die absolute Stimmenmehrheit beider Räthe entscheidet.

a) Der Nationalrath.

Die Art. 72—79 der Bundesverfassung enthalten folgende Bestimmungen: „Der Nationalrath wird aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20,000 Seelen der Gesammtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruchzahl über 10,000 Seelen wird für 20,000 Seelen berechnet. Jeder Kanton und bei getheilten Kantonen jeder der beiden Landestheile, hat wenigstens ein Mitglied zu wählen. Die Wahlen sind direkte. Sie finden in eidgenössischen Wahlkreisen statt, welche jedoch nicht aus Theilen verschiedener Kantone gebildet werden können. Stimmberechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im Uebrigen nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist. Es bleibt jedoch der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten, über diese Stimmberechtigung einheitliche Vorschriften aufzustellen." (Ein diesbezüglicher Entwurf ist schon zweimal verworfen worden 1875 und 1877.) „Wahlfähig als Mitglied des Nationalraths ist jeder stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes". Prinzipiell läßt sich diese Beschränkung nicht rechtfertigen [2]); man hatte dabei den katholischen Klerus im Auge; der Entwurf von 1872 sollte diesen intoleranten Ausschluß beseitigen, allein es gelang nicht. Die Bundesverfassung von 1848 hatte hier (Art. 64) noch den Zusatz enthalten: „naturalisirte Schweizerbürger müssen wenigstens fünf Jahre das erworbene Bürgerrecht besitzen, um, wahlfähig zu sein [3])". Indem diese gewiß ganz zweckmäßige Bestimmung fallen gelassen wurde, existirt nun kein weiterer Unterschied [4]) mehr zwischen aktivem und passivem Wahlrecht.

„Der Nationalrath wird auf die Dauer von drei Jahren gewählt, und es findet jeweilen Gesammterneuerung statt; die Mitglieder des Ständerathes, des Bundesrathes

---

1) Vgl. Blumer a. a. O. (erste Auflage) Bd II. S. 1—7.

2) Sehr gut hierüber Meyer a. a. O. II. 159 ff.

3) Die nordamerikanische Verfassung verlangt 7 Jahre und die deutsche Reichsverfassung 1 Jahr Angehörigkeit zu einem Gliedstaat.

4) Mit Ausnahme der eben erwähnten Stellung der Geistlichen, die wahlberechtigt, aber nicht wahlfähig sind. In den Kantons oder Großen Räthen ist Letzteres nicht der Fall.

und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglied des Nationalraths sein. Der Nationalrath wählt aus seiner Mitte für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung einen Präsidenten und Vicepräsidenten. Dasjenige Mitglied, welches während einer ordentlichen Sitzung die Stelle eines Präsidenten bekleidete, ist für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder als Päsident noch als Vicepräsident wählbar. Das gleiche Mitglied kann nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen Vicepräsident sein. Der Präsident hat bei gleich getheilten Stimmen zu entscheiden; bei Wahlen übt er das Stimmrecht aus, wie jedes Mitglied. Die Mitglieder des Nationalrathes werden aus der Bundeskasse entschädigt".

Bei der Berathung der Bundesverfassung von 1848 hatte man sich dahin geeinigt, daß auf je 20,000 Seelen der schweizerischen Gesammtbevölkerung ein Mitglied gewählt und das eine Bruchzahl über 10,000 Seelen für 20,000 berechnet werde. Da nun aber die Bevölkerungszahl der Schweiz fortwährend sich ändert, bezw. sich steigert, so muß von Zeit zu Zeit die Zahl der Nationalräthe von neuem festgestellt werden, ja es kann in Folge dessen auch eine Vermehrung oder Aenderung der Wahlkreise nöthig werden. Je von 10 zu 10 Jahren wird eine eidgenössische Volkszählung vorgenommen und auf deren Grundlage die Zahl der Abgeordneten ermittelt. Solcher Volkszählungen fanden, seit die neuen Bundeshörden existiren, vier statt, je zu Anfang eines Dezenniums. Die erste im März 1850 ergab 2,390,116 Einwohner, folglich 120 Nationalräthe bei 49 Wahlkreisen, die zweite im Dezember 1860: 2,510,494 Einwohner, folglich 128 Nationalräthe in 47 Wahlkreisen, die dritte vom 1. Dezember

Zahl der Wahlkreise und Abgeordneten in jedem Kanton.

Kantone	Gesammtzahl der Einwohner		Wahlkreise		Zahl der Abgeord.	
	1850	1880	1850	1881	1850	1881
Zürich	250,134	316,074	4	4	13	16
Bern	457,921	530,411	6	6	23	27
Luzern	132,789	134,708	3	4	7	7
Uri	14,500	23,744	1	1	1	1
Schwyz	44,159	51,109	1	1	2	3
Obwalden	13,798	15,329	1	1	1	1
Nidwalden	11,337	11,979	1	1	1	1
Glaris	30,097	34,242	1	1	2	2
Zug	17,456	22,829	1	1	1	1
Freiburg	99,805	114,994	2	3	5	6
Solothurn	69,613	80,362	1	1	3	4
Baselstadt	29,555	64,207	1	1	1	3
Baselland	47,830	59,171	1	1	2	3
Schaffhausen	35,278	38,241	1	1	2	2
Appenzell a. Rh.	43,599	51,953	1	1	2	3
Appenzell i. Rh.	11,270	12,874	1	1	1	1
St. Gallen	169,508	209,719	4	3	8	10
Graubünden	89,840	93,864	4	3	4	5
Aargau	199,720	198,357	3	3	10	10
Thurgau	88,819	99,231	1	1	4	5
Tessin	117,397	130,391	2	2	6	7
Waadt	199,453	235,349	3	3	10	12
Wallis	81,527	100,190	3	3	4	5
Neuenburg	70,679	102,744	1	1	4	5
Genf	63,932	99,712	1	1	3	5
	2,390,116	2,831,787*)	49	49	120	145

*) Wohnbevölkerung. Die faktische oder ortsanwesende Bevölkerung betrug am 1. Christmonat 1880: 2 846 102.

1870 ergab 2,655,001 Einwohner (135 Nationalräthe in 48 Wahlkreisen), endlich die vierte und letzte vom 1. Dezember 1880[1]) ergab 2,831,787 Einwohner[2]) (145 Nationalräthe in 49 Wahlkreisen).

Die vorstehende Tabelle zeigt auf Grundlage der Zählung von 1850, sowie derjenigen von 1880, wie sich die Seelenzahl, die Wahlkreise und die Zahl der Deputirten auf die einzelnen Kantone vertheilt.

Bern, als der größte Kanton ist somit durch 27 Mitglieder vertreten, während Uri, Zug, sowie die Halbkantone Ob- und Nidwalden und Appenzell J. Rh. je nur einen Vertreter haben.

Eine Integralerneuerung der Behörde muß alle 3 Jahre im Oktober eintreten. In der ganzen Schweiz findet die Wahl am gleichen Sonntag statt und zwar in den politischen oder Wahlversammlungen (Gemeinden) schriftlich und geheim. Die Neukonstituirung findet statt am ersten Montag Dezembers[3]).

b) Der Ständerath.

Der Ständerath besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Deputirte, jeder Halbkanton[4]) einen. Die Mitglieder des Nationalrathes und des Bundesrathes können nicht zugleich Mitglieder des Ständeraths sein.

Auch der Ständerath wählt für jede ordentliche und außerordentliche Sitzung aus seiner Mitte einen Präsidenten und einen Vicepräsidenten. Aus den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung der Präsident gewählt worden ist, kann für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident, noch der Vicepräsident gewählt werden. Abgeordnete des gleichen Kantons können nicht während zwei unmittelbar auf einander folgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vicepräsidenten bekleiden. Der Präsident hat bei gleichgetheilten Stimmen zu entscheiden, bei Wahlen übt er das Stimmrecht aus, wie jedes Mitglied.

Die Feststellung des Wahlkörpers, der Wahlart, der Amtsdauer, der Wählbarkeitsrequisite, der Entschädigung u. s. f. ist gänzlich dem Belieben der Kantone anheimgestellt. In Folge dessen ist dann eine wahre Musterkarte von Variationen entstanden. In den reinen Demokratien und in den Referendumskantonen werden die Ständeräthe vom Volke selbst gewählt; damit fällt ein Merkmal weg, welches geeignet wäre, die Ständeräthe zu Vertretern der Kantone zu machen; denn ihre Wahl unterscheidet sich ja nicht von derjenigen der Nationalräthe[5]). In den Kantonen mit Repräsentativ-Verfassungen findet die Wahl durch die gesetzgebenden Körper (Große oder Kantonsräthe) statt, was eine sorgfältigere Auswahl begünstigt. Allein da nur wenige Kantone ihren Ständeräthen die gleiche Amtsdauer geben (3, 2, 1 Jahr), viele dagegen alle Jahre die Wahl erneuern, so entsteht dadurch in dieser Behörde ein Personenwechsel, der nicht dazu dient aus diesem Kollegium einen Hort des föderalen Elementes zu machen.

---

1) Ueber die Ergebnisse dieser Volkszählungen vergl. Zeitschrift für schweizerische Statistik 1880, S. 115 ff., sowie neues Orts- und Bevölkerungslexikon der Schweiz. Nach offiziellen Quellen zusammengetragen von H. Steiger, Zürich 1881.

2) Es ist dabei die Wohnbevölkerung gezählt; die am Zähltag faktische oder ortsanwesende Bevölkerung betrug am 1. Christmonat 1880: 2,846,102 Seelen. Die letztere umfaßt auch die durchreisenden und die nur vorübergehend anwesenden Personen.

3) Vgl. B.-Ges. vom 19. Juli 1872. B.-Ges. X. 916.

4) Trotz dieser Bezeichnung genießen diese Gliedstaaten die gleichen Souveränetätsrechte wie die andern (ganzen) Kantone. Offenbar wollte man die Möglichkeit künftiger Wiedervereinigung vorbehalten, sonst wäre es richtiger von 25 Kantonen zu reden. Die halben Kantone können sich zusammenthun ohne Revision der B.-V. Dagegen die ganzen können überhaupt ihren Gebietsumfang nicht ändern.

5) Ausgenommen, wo die Landesgemeinden die Ständeräthe wählen, wie in Ob- und Nidwalden.

Das Protokoll des Ständerathes wird vom Stellvertreter des eidgenössischen Kanzlers geführt.

Der Ständerath sollte dem Senate der nordamerikanischen Union oder einer ersten Kammer, wie in Frankreich, entsprechen. Allein aus der Bestimmung der Bundesverfassung geht hervor, daß man ihn weder zu einem Kongreß der Kantone, noch zu einer bloßen zweiten Kammer machen wollte, daß man sich überhaupt nicht ganz klar war, welche Stellung dieses Kollegium dem Bunde und den Kantonen gegenüber einnehmen sollte. Manches erinnert auf den ersten Blick an die alte Tagsatzung; allein der Mangel an Instruktionen, die Abstimmung nach Mitgliedern und nicht nach Kantonen (Art. 88 B.-V.), die Wahl eines großen Theils der Mitglieder durch das Volk und nicht durch die Regierungen nähert diese Kammer allzusehr dem Nationalrathe, in welchem überhaupt der politische Schwerpunkt liegt. Es bleibt der Zukunft vorbehalten diesen Ständerath nach der einen oder anderen Seite hin besser und klarer zu organisiren; auch die Bundesverfassung von 1874 behandelt ihn gleich stiefmütterlich wie diejenige von 1848. Denselben aber ganz zu beseitigen, wie von gewisser Seite auch schon vorgeschlagen wurde, wäre ein großer Mißgriff; wo wäre alsdann die Vertretung der Kantone? wo fände sich das organische Bindeglied zwischen ihnen und der Bundesgewalt? Ueberdem hat das Zweikammersystem auch in der Schweiz seine wohlthätigen Wirkungen geübt.

Befugnisse der Bundesversammlung.

Art. 84 der Bundesverfassung sagt: „Der Nationalrath und der Ständerath haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschieden sind.“

Art. 85 lautet „Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räthe fallen, sind insbesondere folgende:

1. Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden.

2. Gesetze und Beschlüsse über diejenigen Gegenstände, zu deren Regelung der Bund nach Maßgabe der Bundesverfassung befugt ist.

3. Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei; Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte.

4. Wahl des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Kanzlers, sowie des Generals der eidgenössischen Armee.

Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen.

5. Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, sowie die Gutheißung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Auslande. Solche Verträge der Kantone gelangen jedoch nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrath oder einem anderen Kanton Einsprache erhoben wird.

6. Maßregeln für die äußere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

7. Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone; Intervention in Folge der Garantie; Maßregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung; Amnestie und Begnadigung.

8. Maßregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen zum Zwecke haben.

9. Verfügungen über das Bundesheer.

10. Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung, sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anlehen.

11. Die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege.

12. Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrathes über Administrativstreitigkeiten.

13. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden.

14. Revision der Bundesverfassung."

Der Artikel will also nicht Alles erschöpfen, wie aus dem Ausdrucke hervorgeht: „insbesondere folgende". Es ergibt sich aber aus dieser Aufzählung, daß neben der wesentlich gesetzgeberischen Funktion der Bundesversammlung derselben auch aufsehende (Ziff. 11), vollziehende (Ziff. 8, 9, 10) und sogar richterliche Gewalt (Ziff. 12 und 13) zusteht, letztere nach der Verfassung von 1874 in beschränkterem Maaße als nach derjenigen von 1848 [1]).

Nach Art. 86 versammeln sich die beiden Räthe jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung; thatsächlich hat sich dies nun aber so gestaltet, daß sie regelmäßig im Monat Juni und im Christmonat zu einer längeren Session zusammentreten und außerdem zu kürzeren Sitzungen, wenn die Geschäfte es erheischen. Die außerordentlichen Sitzungen erfolgen durch Beschluß des Bundesrathes oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrathes oder fünf Kantone es verlangen.

Die Mitglieder beider Räthe stimmen ohne Instruktion. Die Freiheit des Sprechens ist damit garantirt; denn wenn die Mitglieder von ihren Wählern keine bindenden Instruktionen erhalten, so sind sie auch für ihre Voten nicht verantwortlich. Es heißt im Art. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden vom 9. Dezember 1850 [2]): „Für Uebertretung der Reglemente werden sie (sc. die Mitglieder der Bundesversammlung) nach Maaßgabe derselben von der betreffenden Behörde disciplinarisch behandelt. Hingegen sind die Mitglieder des National- und Ständerathes für ihr Votum in der Behörde nicht verantworlich und es kann nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden." Dies gilt aber doch wohl nur für das im Rathe gesprochene Wort [3]). Gegen Verhaftung sind die Mitglieder der Bundesversammlung geschützt nach Anleitung von Art. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851 [4]).

Art. 1. Gegen die Mitglieder des National- und Ständerathes kann während der Dauer der Versammlung eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur mit Zustimmung der Behörde, welcher sie angehören, stattfinden.

Art. 2. Ueberdies darf keine der im Art. 1 bezeichneten Personen ohne Bewilligung derjenigen Behörde, welche nach Art. 1 über Anhebung der Untersuchung entscheidet, verhaftet werden. Wird eine solche bei der Verübung eines Verbrechens auf frischer That betroffen, so kann die Polizeigewalt sich derselben zu Handen der Bundesbehörde versichern, die über die Fortdauer der Haft zu entscheiden hat."

Wenn Mitglieder des National- und Ständerathes eines Verbrechens oder Vergehens bezüglich auf ihre amtliche Stellung angeschuldigt werden, so kann nur durch Beschluß der Bundesversammlung eine gerichtliche Verfolgung eintreten, nachdem dem Angeschuldigten Gelegenheit gegeben worden ist, sich schriftlich oder mündlich zu vertheidigen.

1) Hievon wird die Rede sein bei Behandlung des Bundesgerichtes.
2) A.-S. II. 149.
3) Vgl. Meyer a. a. O. II. S. 172.
4) A.-S. III. 33.

Wenn sich beide Kammern für die Erheblichkeit der Anklage ausgesprochen haben, so bestellt jede durch das Loos eine Kommission zur näheren Untersuchung der Sache. Finden dann die beiden Räthe auf den Bericht ihrer Kommissionen, daß der Angeklagte sich eines Vergehens schuldig gemacht habe, so sollen sie den Gegenstand an das Bundesgericht überweisen.

Art. 87 der Bundesverfassung handelt von dem sog. Quorum: „um giltig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rathes erforderlich und Art. 88 statuirt, daß in beiden Räthen die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet. So oft die Zahl der Anwesenden unter das Quorum herabsinkt, wird Namensaufruf vorgenommen. Die Zweckmäßigkeit dieser Bestimmung leuchtet ein, da sonst die wichtigsten Angelegenheiten des Bundes von einer ganz kleinen Mitgliederzahl entschieden werden könnten. Daß die Verhandlungen öffentlich sind, braucht kaum gesagt zu werden. Jeder Rath verhandelt abgesondert.

Die Vertheilung der Geschäfte, mit anderen Worten die Priorität des einen oder anderen Rathes in jedem einzelnen Geschäft, wird am Anfang jeder Session durch die Präsidenten der beiden Kammern vereinbart. Wichtige Gesetzesentwürfe oder Schlußnahmen werden jeweilen zuerst einer Spezialkommission zur näheren Prüfung und Begutachtung überwiesen. Was die Initiative für Bundesgesetze und Beschlüsse anbetrifft, so steht das Vorschlagsrecht zu: 1. dem Bundesrath, 2. den Kantonen, 3. dem Nationalrathe und 4. dem Ständerathe. In beiden gesetzgebenden Kammern kann jedes Mitglied auf dem Wege der Motion Gesetze oder Beschlüsse in Anregung bringen. (Art. 81.) Solche Anregungen können auch durch Petition (Art. 17 B.-V.) von außen geschehen, indem die Behörde, an welche die Petition gerichtet ist, dieselbe jedenfalls in Berathung ziehen muß. Die Mitglieder des Bundesrathes haben bei den Verhandlungen der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung berathende Stimme, auch das Recht über einen in Berathung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen. Das Recht der Motionsstellung steht ihnen dagegen hier nicht zu. (Art. 101.)

In einem Punkte weicht die Organisation der beiden schweizerischen Räthe von derjenigen der legislativen Kammern anderer Staaten ab. Während nämlich die Bundesverfassung die Regel aufstellt, daß beide Abtheilungen der Bundesversammlung gesondert verhandeln, verlangt sie daneben, daß für gewisse Traktanden die beiden Räthe sich zu einer einzigen Behörde verschmelzen. Bei dieser gemeinschaftlichen Bundesversammlung hört alle individuelle Gestaltung der beiden Kammern auf, und es entsteht eine ganz neue Behörde, welche von dem Präsidenten des Nationalrathes geleitet wird, und in welcher mit Ausnahme der Wahlen überhaupt nach dem Reglemente des Nationalrathes berathen wird.

Nach Art. 92 tritt diese vereinigte Bundesversammlung in Funktion:

a) für die Wahlen des Bundesrathes, des Bundesgerichtes, des Kanzlers, sowie des Generals der eidgenössischen Armee;

b) für die Ausübung des Begnadigungsrechts;

c) für den Entscheid von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden (s. oben und Art. 85 Ziff. 13).

Nach der Verfassung von 1848 erwuchs durch die Uebereinstimmung der beiden Räthe ein Bundesgesetz sofort in Kraft. Dies war constitutionell ganz richtig. Der Art. 89 der Bundesverfassung von 1874 ordnet dies anders, indem er für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, das fakultative Referendum eingeführt hat, von welchem wir in § 13 reden werden.

II. Der Bundesrath. (Art. 95—104 der B.=V.). Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrath, welcher aus sieben Mitgliedern besteht. Die Organisation dieser Behörde ist folgende: Sie hat an der Spitze den Bundespräsidenten und Vicepräsidenten, beide je auf ein Jahr gewählt und in dieser Eigenschaft ein folgendes Jahr nicht wieder wählbar. Nach bisherigem konstanten Usus rückt der Vicepräsident im folgenden Jahre an die Stelle des abtretenden Präsidenten vor. Dieser letztere darf unmittelbar nicht wieder zum Vicepräsidenten ernannt werden. Die Mitglieder des Bundesrathes können aus jedem beliebigen Kanton gewählt werden, doch nie mehr als ein Mitglied aus einem Kanton. Sie dürfen keine andere Beamtung weder im Dienste der Eidgenossenschaft, noch der Kantone bekleiden, noch irgend einen anderen Beruf oder Gewerbe betreiben. Sie empfangen ihren Gehalt aus der Bundeskasse, gegenwärtig 12 000 Frkn. mit einer Zulage von 1500 Frkn. an den Bundespräsidenten. Daß sie den eidsgenössischen Räthen nicht angehören dürfen, dort aber berathende Stimme haben, wurde oben schon erwähnt. Um im Bundesrath gültig verhandeln zu können, müssen vier Mitglieder anwesend sein.

Die Mitglieder des Bundesrathes werden von der Bundesversammlung aus allen Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrathes wählbar sind, auf die Dauer von drei Jahren ernannt. Nach jeder Gesammterneuerung des Nationalrathes findet auch eine solche des Bundesrathes statt. Die in der Zwischenzeit ledig gewordenen Stellen werden bei der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt.

Nach Artikel 102 hat der Bundesrath innert den Schranken der Verfassung vorzugsweise folgende Befugnisse und Obliegenheiten:

1. Er leitet die eidgenössischen Angelegenheiten, gemäß den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen.

2. Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde, soweit die Beurtheilung solcher Rekurse nicht nach Art. 113 dem Bundesgerichte übertragen ist[1]), die erforderlichen Verfügungen.

3. Er wacht für die Garantie der Kantonalverfassungen.

4. Er schlägt der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vor und begutachtet die Anträge, welche von den Räthen des Bundes oder von den Kantonen an ihn gelangen.

5. Er vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Urtheile des Bundesgerichts, sowie die Vergleiche oder schiedsrichterlichen Sprüche über Streitigkeiten zwischen Kantonen.

6. Er hat diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht der Bundesversammlung und dem Bundesgerichte oder einer anderen Behörde übertragen werden.

7. Er prüft die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Auslande und genehmigt dieselben, sofern sie zulässig sind. (Art. 85 Z. 5.)

8. Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

9. Er wacht für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

---

1) Die genaue Kompetenz=Ausscheidung zwischen dem Bundesrath und dem Bundesgericht in Rekurssachen findet der Leser unten (III) beim Bundesgericht.

10. Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

11. In Fällen von Dringlichkeit ist der Bundesrath befugt, sofern die Räthe nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen, unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebotenen Truppen zweitausend Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert.

12. Er besorgt das eidgenössische Militärwesen und alle Zweige der Verwaltung, welche dem Bunde angehören.

13. Er prüft die Gesetze und Verordnungen der Kantone, welche seiner Genehmigung bedürfen; er überwacht diejenigen Zweige der Kantonalverwaltung, welche seiner Aufsicht unterstellt sind.

14. Er sorgt für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes.

15. Er hat die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung.

16. Er erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen, sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach Außen und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Maßregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet.

Er hat auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abtheilung derselben es verlangt.

Die Bundesverwaltung ist in 7 Departements [1]) eingetheilt, jetzt: 1. Politisches (jeweilen das Departement des Bundespräsidenten); 2. Inneres; 3. Justiz und Polizei; 4. Militär; 5. Finanzen und Zölle; 6. Handel und Landwirthschaft; 7. Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesen. — Jedes Departement hat ein Mitglied des Bundesrathes zu seinem Vorstand. Diese Eintheilung hat aber, wie Art. 103 sagt „einzig zum Zweck die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern. Der jeweilige Entscheid geht vom Bundesrathe als Behörde aus."

Der Bundesrath und seine Departemente sind befugt für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen.

Wenn wir diese Organisation näher prüfen, so fällt vorerst auf, daß der schweizerische Bundespräsident, ganz entgegen dem in der Nordamerikanischen Union befolgten Systeme, gar keine besonderen Prärogative hat, er besitzt bloß gewisse Ehrenrechte (bei Feierlichkeiten hat er den Vortritt und führt im diplomatischen Verkehr den Titel Excellenz). Im Uebrigen ist er wirklich nur Präsident der Behörde und es ist auch ihm ein besonderes Departement zugetheilt. Meyer [2]) bemerkt hierüber: „In der Schweiz hielt man von jeher am Kollegialsystem, und weder in der Kommission, noch in der Tagsatzung dachte man ernstlich daran, in der Person eines einzigen Mannes, wie in Amerika, die ganze Vollziehungsgewalt zu konzentriren; das Volk hätte in der Einrichtung einer solchen Magistratur nur Uebergang zur Monarchie geargwohnt. Ohne die Vortheile zu verkennen, welche eine solche Präsidentschaft für die Einheit des Geschäftsganges mit sich brächte, darf man doch nicht außer Augen lassen, daß ein schweizerischer Bundespräsident oder

1) Dies beruht auf verschiedenen Bundesbeschlüssen.
2) A. a. O. II. S. 190.

Landammann dieser Gestalt doch nicht die Unabhängigkeit gewonnen hätte, wie der amerikanische".

Dagegen liegt ein wirklicher Uebelstand der jetzigen Organisation in der Einrichtung der einzelnen Departements unter einem Mitgliede des Rathes. Der erfahrene Dubs sagt hierüber [1]: „Als die Bundesverfassung von 1848 den Satz aufstellte, daß die Abtheilung des Bundesrathes in Departemente einzig zum Zwecke habe, die Geschäfte zu fördern, daß der Entscheid aber immer vom Bundesrathe im Ganzen ausgehen müsse, hatte sie noch ganz einfache Verhältnisse vor Augen. Durch den zunehmenden Umfang der Departementalgeschäfte ist jener Satz bei allen größern Departementen schon längst zu einer leeren und unwahren Floskel geworden. Das Militärdepartement und das Postdepartement z. B. üben sehr ausgedehnte Einzelnkompetenzen aus und es sollte eigentlich dieses Verhältniß in eine gesetzliche und verfassungsmäßige Ordnung gebracht werden.

Was aber viel wichtiger, ist das, daß die Vorstände der stark beschäftigten Departemente unmöglich mehr Zeit finden, um auch den Geschäften diejenige Aufmerksamkeit zu widmen, welche in den Intentionen der Verfassung lag. Von daher kommt der schwere Nachtheil, daß über den 7 Departementen die Einheit der Gesammtbehörde eigentlich zum größten Theil verloren gegangen ist und sich höchstens etwa noch im Bundespräsidenten repräsentirt findet, wenn dieser ein Mann von ganz überragender Arbeitstüchtigkeit ist und den Ueberblick über das Ensemble der Verwaltung in vollstem Maße besitzt. Das Bedürfniß wird sich deshalb auch in der Schweiz mehr und mehr geltend machen, daß man die Regierung in zwei Elemente ausscheiden muß, in ein kleines Kollegium vielleicht von drei bis fünf Mitgliedern welches sich nur mit der Leitung des Ganzen befaßt, die Gesetzgebung fortentwickelt, die Verwaltung kontrolirt und überwacht und für die politische Direktion nach Außen und nach Innen tonangebend ist, und in eine Anzahl von Einzelndirektoren der hauptsächlichsten Verwaltungszweige, gegen deren Entscheidungen man dann bei jenem Kollegium Schutz finden kann, da dasselbe in einer ganz unabhängigen Stellung sich befindet. Mit anderen Worten es drängt uns zurück auf jene Einrichtung, welche schon die Helvetik in ihrer Unterscheidung von Direktoren und Ministern kannte und welche unsers Wissens in keinem anderen Bundesstaate fehlt. Der Unterschied ist nur der, daß in den anderen Bundesstaaten die Leitung des Ganzen sich in der Hand eines Einzigen statt eines Kollegiums befindet. Auch in Amerika ist solches der Fall bei republikanischen Zuständen und zwar nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch in den anderen amerikanischen Bundesstaaten. Dieses System ist entschieden dem unserigen vorzuziehen; denn es sind zwei ganz verschiedenartige Funktionen, die wir vermischen. Geschick zu politischer Leitung und zur Verwaltung mögen sich bei begabten Menschen schon etwa da und dort vereinigt finden; allein man thut nicht gut, diese Funktionen ohne Noth zu vereinigen, denn die Geistesthätigkeit ist dabei eine andere. Die Verwaltung verlangt Eindringen in's Detail und genaue Kenntniß desselben; die politische Leitung verlangt im Gegentheil Erhebung über das Detail, im Auge behalten der Richtung, der leitenden Gesichtspunkte, des Ganzen. Die gleichzeitige Verfolgung dieser beiden Gesichspunkte gleicht der gleichzeitigen Jagd zweier Hasen, bei der man fast immer sicher ist beide zu verfehlen". Die Scheidung zwischen der eigentlichen Regierung und der laufenden Verwaltung im eidgenössischen Staatsleben wäre eine große Wohlthat, wobei man für die Regierung einen häufigen Wechsel, für die Verwaltung aber eine gewisse Stätigkeit in's Auge fassen könnte. Daß die Regierung nicht bloße Vollziehungsgewalt ist, tritt gerade bei der Bundesregierung noch viel

---

1) A. a. O. II. S. 68.

schärfer an den Tag, als bei den einzelnen kantonalen Regierungen, weil die auswärtige Politik hier eine viel größere Rolle spielt.

Wir werden in dem dritten Abschnitte über das Kantonalstaatsrecht nachweisen, daß es eine Eigenthümlichkeit der Schweiz ist, daß die wichtigsten Befugnisse der beaufsichtigenden und vollziehenden Gewalt nicht der eigentlichen Exekutivbehörde, sondern den legeslativen Körpern zustehen. Diese für einen Nicht-Schweizer schwer verständliche Erscheinung zeigt sich nun auch im Bunde und beruht auf einer — wenn auch theoretisch unrichtigen — doch tief eingewurzelten alten Volksanschauung, die Vollziehungsgewalt dürfe nicht unabhängig hingestellt werden. Da überdem früher in der Tagsatzung die gesetzgebende und die Regierungsgewalt unausgeschieden neben einander lagen, so hatte man sich gewöhnt in allen Dingen an diese oberste Instanz gelangen zu können und machte sich auch im Jahre 1848 diesen Zustand der Dinge, den Dubs mit dem Namen der „organischen Gewaltenkonfusion" bezeichnen zu dürfen glaubt, nicht ganz klar. So wurde der merkwürdige Satz aufgestellt, daß man von allen Entscheidungen des Bundesrathes an die Bundesversammlung rekurriren könne und da diese Allmacht den eidgenössischen Räthen schmeichelte, so entschloß sie sich ungern zu einer Beschränkung des Rekurswesens Hand zu bieten. Es ist eine wesentliche Errungenschaft der Bundesverfassung von 1874 gegenüber derjenigen von 1848, daß nach Art. 113 die Erledigung der staatsrechtlichen Rekurse dem Bundesgericht[1]) zugewiesen wurde. Doch fügte man in jenem Artikel bei: „vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten". Als es dann zur gesetzlichen Ausscheidung kam, da behielt sich die Bundesversammlung namentlich auch das Gebiet der religiösen und konfessionellen Konflikte vor, das doch gerade vor Allem nicht als Administrativsache zu behandeln ist. Das Einzelne regelt das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874 in Art. 59, welchen wir unten in Nr. III dieses Kapitels in extenso mittheilen werden. Man kann im Allgemeinen sagen, soweit nicht die Zutheilung an das Bundesgericht stattfand, bleibt es in Fragen der verfassungsmäßigen Rechte bei der alten Regel, daß von den Entscheidungen des Bundesraths an die Bundesversammlung rekurrirt[2]) werden kann.

Die zahlreichen Bundesbeamten, welche unter dem Bundesrathe stehen und von ihm erwählt werden, wie Militär-, Zoll-, Post- und Telegraphenbeamte — unter diesen beiden letzteren stehen im Bundesetat eine Reihe von Angestellten des weiblichen Geschlechts — aufzuzählen, dürfte hier ganz überflüssig sein. Dagegen erwähnen wir, daß die Schweiz ständige Gesandtschaftsposten (d. h. bevollmächtigte Minister) in Paris, Wien, Berlin, Rom und Washington hat und außerdem eine sehr große Zahl von Konsuln in allen Erdtheilen. Das politische Departement besorgt den Verkehr mit diesen schweizerischen Geschäftsträgern und Konsuln im Auslande.

Anhangsweise sei noch des Bundeskanzlers gedacht, welchem auch die Bundesverfassung in Art. 105 einen besondern Abschnitt widmet. Die jetzige Bundeskanzlei ist die Nachfolgerin der früheren eidgenössischen Kanzlei und es knüpft sich an dieselbe eine nationale Ueberlieferung. Sie ist auch wesentlich die Bewahrerin der diplomatischen Formen und Usancen geblieben. Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von drei Jahren gewählt, jeweilen mit dem Bundesrathe. Es ist der Sekretär des Nationalrathes, dagegen sein Stellvertreter, der Vicekanzler, derjenige des Ständerathes. Außer dem Archivar, Registrator, zwei Sekretären und einer Anzahl Kanzlisten sind mehrere (fünf) Uebersetzer für die drei Nationalsprachen angestellt.

1) (S. unten III.)

2) Vgl. indessen Ullmer, Praxis II. N. 982, S. 319 und die anderen dort angeführten Entscheide.

III. Das Bundesgericht. Die alte Eidgenossenschaft kannte nur ein schiedsgerichtliches Verfahren bei Streitigkeiten einzelner Stände unter sich. Die Bundesverfassung von 1848 führte ein Bundesgericht ein, aber ohne festen Sitz und mit sehr beschränkter civilrechtlicher und einer strafrechtlichen Kompetenz in Fällen von Hochverrath oder Aufruhr, Verbrechen gegen das Völkerrecht und bei politischen Verbrechen, welche Ursache von Unruhen waren, die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßten. Dagegen das natürliche Gebiet eines Bundesgerichtes, die Erledigung der staatsrechtlichen Rekurse, also die Garantie der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger, der Schutz gegen Vergewaltigung des Volkes oder des Einzelnen durch Bundes- oder Kantonalbehörden, war demselben entzogen und wie wir bereits oben angedeutet haben, der allmächtigen Bundesversammlung, also einer politischen Behörde, die nicht nach festen Rechtsgründen, sondern nach Konvenienz-Rücksichten entscheidet, zugewiesen.

Es ist ein Hauptvorzug, ja vielleicht geradezu der Glanzpunkt der Bundesverfassung von 1874, daß sie dem Bundesgerichte eine richtige und würdige Stellung angewiesen hat, und daß sich dasselbe in der That des allgemeinen Zutrauens erfreut.

Die Organisation desselben ist durch die Art. 106—109 der Bundesverfassung bestimmt. Dagegen sind mehrere Bestimmungen der früheren Bundesverfassung von 1848 gestrichen und zum Theil in die Gesetzgebung verwiesen und für die Kompetenz im Einzelnen ist das Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874 maßgebend.

I. Organisation. Das Bundesgericht besteht nach dem Gesetze aus 9 Mitgliedern (statt wie bisher aus elfen), ferner aus 9 Ersatzmännern. Wie früher werden dieselben von der Bundesversammlung gewählt, jedoch so, daß bei der Wahl auf die drei officiellen Sprachen (s. unten IV.) Bedacht genommen wird. Auch jetzt noch kann jeder stimmberechtigte Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und dem weltlichen Stande angehört, in das Bundesgericht gewählt werden; ausgeschlossen sind nur die Mitglieder des National- und Ständerathes, des Bundesrathes und die von diesen Behörden gewählten Beamten. Bundesrichter dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kantone, bekleiden, noch irgend einen anderen Beruf oder ein Gewerbe betreiben. Demgemäß dürfen sie auch nicht bei Erwerbsgesellschaften die Stellen von Direktoren oder von Mitgliedern des Verwaltungsrathes einnehmen. Die Amtsdauer der Mitglieder und Ersatzmänner ist auf 6 Jahre festgesetzt. Stellen, welche während der Amtsdauer erledigt werden, sind in der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder zu besetzen. Der Präsident und der Vicepräsident werden von der Bundesversammlung aus der Zahl der Bundesrichter auf zwei Jahre gewählt. Von den beiden Gerichtsschreibern, deren Wahl dem Gerichte zusteht, soll der eine der deutschen, der andere der romanischen Schweiz angehören, und jeder soll der deutschen und französischen, einer derselben auch der italienischen Sprache mächtig sein. Zur Vornahme von Wahlen und zur Fassung aller in die Kompetenz des Bundesgerichts fallenden civil- und staatsrechtlichen Entscheidungen ist die Anwesenheit von wenigstens sieben Mitgliedern erforderlich. Bei allen solchen Entscheidungen muß die Zahl der Richter, den Präsidenten inbegriffen, eine ungerade sein. Der Präsident nimmt Theil an der Berathung und Abstimmung. Der Amtsantritt des neuen Gerichtes wurde auf den 1. Januar 1875 festgestellt. Die Mitglieder und die Schreiber des Bundesgerichtes sind verpflichtet in Lausanne zu wohnen. Die Bundesrichter beziehen einen Jahresgehalt von 10,000 Frcs., der Präsident einen solchen von 11,000 Frcs., die Gerichtsschreiber 6—8000 Frcs. Die Ersatzmänner und die übrigen Justizbeamten werden durch Taggelder entschädigt, deren Betrag durch

besondere Beschlüsse geregelt wird. Das Bundesgericht kann jährlich ein- oder zweimal Ferien machen, deren Dauer 4 Wochen nicht übersteigen darf. Die Berathungen und Abstimmungen des Bundesgerichtes und seiner Abtheilungen (ausgenommen die Verhandlungen der Geschworenen und der Anklagekammer) sind öffentlich. Die für die Bundesrechtspflege aufgestellten Behörden und einzelnen Beamten können alle Amtshandlungen, welche ihnen zuständig sind, in jedem Kanton vornehmen, ohne vorher die Einwilligung der Kantonsbehörden nachzusuchen.

Was im Besondern die Organisation der Strafrechtspflege anbetrifft, so bestellt das Bundesgericht für jedes Jahr aus seiner Mitte eine Kriminalkammer, eine Anklagekammer von je 3 Mitgliedern und ein Kassationsgericht. Sodann ernennt es für eine Amtsdauer von 6 Jahren zwei Untersuchungsrichter. Den Bundesanwalt bezeichnet jeweilen der Bundesrath für den einzelnen Fall. Die Geschworenen werden für je 6 Jahre erwählt. Im Spezialfalle werden 54 Geschworene ausgeloost, so daß jede Partei 20 refusiren kann. Die Specialliste wird dann gebildet aus 12 Haupt- und 2 Ersatzgeschworenen. Die Schweiz ist in 5 Assisenbezirke abgetheilt; der erste enthält die französische Schweiz, der zweite Bern und die umgebenden Kantone, der dritte Zürich und die umliegenden Kantone, der vierte die innere Schweiz und die äußerste Ostschweiz, der fünfte endlich die italienische Schweiz. In den 4 ersten Bezirken wird je 1 Geschworener auf je 1000 Seelen gewählt, im fünften je 1 auf 500 Seelen. Den Ort der jeweiligen Assisen bezeichnet die Kriminalkammer; er hat die nöthigen Lokalien zur Verfügung zu stellen; die übrigen Kosten bezahlt die Bundeskasse.

Das Kassationsgericht besteht aus dem Präsidenten des Bundesgerichts und vier Mitgliedern; es muß stets vollbesetzt sein.

Als Amtssitz des Bundesgerichtes wurde durch besonderen Beschluß der Bundesversammlung Lausanne erkoren.

II. Kompetenz. (Art. 110—114 B.-V. und B.-Ges. über die Organisation der Bundesrechtspflege v. 1874 Art. 27—63). Das Bundesgericht beurtheilt:

a) civilrechtliche Streitigkeiten:

1. zwischen dem Bunde und einem oder mehrerern Kantonen;

2. zwischen Korporationen oder Privaten als Klägern und dem Bunde als Beklagten, sofern der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens 3000 Frcs. hat. (Unter diesem Betrag sind die kantonalen Gerichte kompetent);

3. zwischen den Kantonen unter sich[1]);

4. zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten anderseits, wenn der Streitgegenstand einen Hauptwerth von wenigstens 3000 Frcs. hat und die eine oder andere Partei es verlangt. Ein solches Verlangen aber ist nicht mehr statthaft, wenn der Kläger durch die Anbringung seiner Klage, der Beklagte durch die Einlassung auf dieselbe den kantonalen Richter als den zuständigen anerkannt hat. Die Klage ist ferner beim Bundesgericht dann nicht annehmbar, wenn nur eine kantonale Anstalt mit juristischer Persönlichkeit wie z. B. eine Brandversicherungsanstalt oder Kantonalbank, nicht der Kanton selbst, als Prozeßpartei erscheint.

Das Bundesgericht urtheilt ferner über Anstände, betreffend Heimathlosigkeit[2]), nach Anleitung des Bundesgesetzes vom 3. Dezember 1850, sowie über Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone. (Art. 110 der B.-V.)

Weiterhin hat das Bundesgericht zu entscheiden in allen denjenigen Fällen, welche

---

1) Daß Streitigkeiten unter Kantonen auch schiedsgerichtlich erledigt werden dürfen, geht aus Art. 102 Ziff. 5 B.-V. hervor (s. oben Competenz des Bundesrathes).

2) Vgl. Abschn. § 11 Z. VI.

die Bundesgesetzgebung mittelst Spezialgesetzen der Beurtheilung des Bundesgerichts unterstellt. (Art. 114 B.-V.)

Insbesondere urtheilt das Bundesgericht infolge bisher erlassener Bundesgesetze:

a) über Expropriationsstreitigkeiten bei Eisenbahnen und anderen öffentlichen Werken, auf welche das Bundesgesetz vom 1. Mai 1850 von der Bundesversammlung anwendbar erklärt wird, nach Anleitung dieses Gesetzes, beziehungsweise der Novelle zu demselben vom 18. Juli 1857;

b) über alle privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und einer Eisenbahngesellschaft, gemäß Artikel 39 des Bundesgesetzes über die Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872, insbesondere über die in den Artikeln 14, 19, 24 und 33 dieses Gesetzes vorgesehenen Entschädigungsfragen;

c) über Entschädigungsforderungen der Eisenbahnverwaltungen an Private, welche nach Herstellung der Bahn die Anlegung von die Linien durchkreuzenden Wasser-, Gas-Leitungn u. drgl. veranlaßt haben. (Art. 15 des cit. Gesetzes);

d) über die Entschädigungsforderungen einer Eisenbahnverwaltung an die andere, in den Fällen der Art. 30 lemma 3 des nämlichen Gesetzes (d. h. bei Mitbenutzung von Bahnhöfen, Bahnstrecken);

e) über alle bei der Zwangsliquidation von Eisenbahnen entstehenden Fragen, nach Anleitung des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1874 über diesen Gegenstand.

In Rechtsstreitigkeiten, die von kantonalen Gerichten nach eidgenössischen Gesetzen zu entscheiden sind und deren Gegenstand einen Hauptwerth von wenigstens 3000 Franken hat, oder seiner Natur nach einer Schätzung nicht unterliegt, ist jeder Parthei das Recht geöffnet, bei dem Bundesgerichte die Abänderung des letztinstanzlichen kantonalen Haupturtheils nachzusuchen. Für die Werthbestimmung ist der Betrag maßgebend, welcher bei dem letzten Entscheide der kantonalen Gerichte noch streitig war. Im Einverständnisse beider Parteien können in solchen Rechtsstreitigkeiten auch erstinstanzliche kantonale Haupturtheile, mit Umgehung einer zweiten Instanz in den Kantonen, sofort an das Bundesgericht gezogen werden. (Art. 27—29 des Org.-Ges.)

Die Bestimmung des Art. 29 wird jetzt ganz besonders wichtig nach Inkrafttreten des eidgenössischen Obligationenrechts (1. Januar 1883), der Haftpflichtgesetze u. s. w.[1]). Dadurch wird das Bundesgericht eine Art Oberinstanz für die kantonalen Gerichte, was es sonst durchaus nicht ist. Gegen diese Neuerung, namentlich die Beseitigung der zweiten kantonalen Instanz im Einverständnisse beider Parteien, lassen sich gewichtige Bedenken hegen[2]).

Nach Art. 111 ist das Bundesgericht auch verpflichtet, die Behandlung noch anderer Rechtsfälle zu übernehmen:

wenn dasselbe von beiden Parteien angerufen und der Streitgegenstand von einer durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmenden Bedeutung ist.

Es kann also in wichtigeren Fällen auch als forum prorogatum funktioniren.

Für das Verfahren in allen diesen unter a) angeführten Fällen ist maßgebend das seit dem 13. Juli 1855 definitiv angenommene Bundesgesetz über das Verfahren, beim Bundesgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. (A. S. II 77.)

b) In Straffällen urtheilt das Bundesgericht mit Zuzug von Geschworenen:

---

1) Vgl. unten § 13.

2) Vgl. Dubs a. a. O. II. S. 99 und 100 und Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins in Altdorf am 18., 19. September 1882, gedr. Zürich 1882, S. 32 ff. und S. 69 ff.

1. über Hochverrath gegen die Eidgenossenschaft, Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden;

2. über Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht;

3. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt wird;

4. in Fällen, wo von einer Bundesbehörde, die von ihr ernannten Beamten[1]) dem Bundesgerichte zur strafrechtlichen Beurtheilung überwiesen werden. (Art. 112 der B.=V.) Weitere Bestimmungen über die Kompetenz der Bundesassisen sind in den Art. 75 bis 77 des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 enthalten.

Das Bundesgericht ist verpflichtet, die Beurtheilung auch anderer als der in Art. 32 genannten Straffälle zu übernehmen, wenn solche durch die Verfassung oder die Gesetzgebung eines Kantons ihm zugewiesen werden und die Bundesversammlung hiezu ihre Zustimmung ertheilt.

Das gesammte Bundesgericht beurtheilt Nichtigkeitsbeschwerden gegen Erkenntnisse des in Art. 261 ff. des Militärstrafgesetzbuches vorgesehenen außerordentlichen Kriegsgerichts; ebenso Rekurse gegen die Strafurtheile, welche von kantonalen Gerichten in Anwendung des Art. 59 des Bundesgesetzes über Civilstand und Ehe erlassen sind.

Nur das Kassationsgericht hat zu erkennen über Nichtigkeitsbeschwerden gegen kantonale Strafurtheile, die in Anwendung, sei es des Bundesgesetzes, betreffend Uebertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze, sei es des Banknotengesetzes erlassen sind.

Für das Verfahren in Strafsachen kommt in den Fällen, welche vor die eidgenössischen Assisen gehören, das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851 zur Anwendung. Einen ständigen Bundesstaatsanwalt gibt es nicht; die Anhebung einer strafgerichtlichen Untersuchung, welche vor das Bundesgericht geleitet werden soll, setzt die Ernennung eines besonderen Bundesanwalts für den einzelnen Fall durch den Bundesrath voraus. Bei politischen Verbrechen hängt die Aufhebung der Untersuchung ebenfalls von der Zustimmung des Bundesrathes ab. Das Personal der gerichtlichen Polizei der Kantone hat auch in eidgenössischen Strafsachen zu funktioniren und steht alsdann unter der Leitung des eidgenössischen Justiz= und Polizeidepartements. Auch zum Untersuchungsverhaft bedient sich der Bund, gegen Entschädigung, der kantonalen Gefängnisse und Strafanstalten. In Strafprozessen, welche wegen Verletzung des Bundesstrafrechts an die kantonalen Gerichte[2]) gelangen, hat die Bundeskasse die Prozeßkosten zu vergüten, wenn der Angeklagte freigesprochen wird oder zahlungsunfähig ist.

c) Die staatsrechtlichen Competenzen des Bundesgerichtes sind nach Art. 113 B.=V. folgende:

1. Es urtheilt über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und Kantonalbehörden. Hiezu enthält Art. 56 des cit. Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege folgende Vorschrift:

„Wird in irgend einem Rechtsfall, welcher beim Bundesgericht anhängig gemacht worden ist, von einer Partei behauptet, daß derselbe ausschließlich in die Kompetenz kantonaler Behörden falle, oder daß er durch auswärtige Behörden oder durch ein Schiedsgericht zu erledigen sei, so entscheidet das Bundesgericht selbst über seine Zu=

1) Nur in Folge spezieller Ueberweisung durch den Bundesrath oder die Bundesversammlung findet dies statt. Die Regel ist auch bei Amtsverbrechen eidgen. Beamten kantonale Jurisdiktion jedoch nach den Vorschriften des Bundesstrafgesetzes, so auch bei verbotenen Werbungen für fremden Kriegsdienst, bei unbefugter Ausgabe von Banknoten und Aehnlichem.

2) S. die obige Anmerkung.

ständigkeit. Ist dagegen zwischen Bundesrath und Bundesgericht streitig, ob ein Fall durch die eine oder die andere dieser Behörden zu beurtheilen sei, so entscheidet hierüber die Bundesversammlung (Art. 85 Z. 13 B.-V.)." In letztcitirtem Artikel ist nämlich der Bundesversammlung die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden zugewiesen. Selbstverständlich genügt es nicht, daß über die Kompetenz verschiedene Rechtsanschauungen geäußert werden, sondern es wird vorausgesetzt, daß jede der beiden Behörden durch förmlichen Beschluß ihre Zuständigkeit beansprucht habe.

2. Es beurtheilt Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen. Hieher gehören nach Art. 57 des citirten Bundesgesetzes insbesondere Grenzstreitigkeiten zwischen zwei Kantonen, Fragen der Anwendung interkantonaler Verträge und Kompetenzfragen zwischen den Behörden verschiedener Kantone, bei welchen eine Kantonsregierung selbst den Gegenstand bei dem Bundesgerichte anhängig macht. Dahin fallen auch Auslieferungsstreitigkeiten zwischen Kantonen. Während aber in solchen dem Auszuliefernden ein Recht der Beschwerdeführung an das Bundesgericht nicht zugestanden wird (wohl aber, wenn es sich um Auslieferung kraft eines Staatsvertrages mit einem fremden Staat handelt), kommt es bei anderen Streitigkeiten über die Abgrenzung kantonaler Hoheitsrechte nicht darauf an, ob die Kantone selbst den Streit führen oder aufnehmen: sachlich handelt es sich z. B. auch bei einer Gerichtsstandfrage um Abgrenzung der Jurisdiktionsbefugnisse des einen vom anderen Kanton; der Streit ist daher ein staatsrechtlicher, auch wenn nur die betheiligten Civilprozeßparteien ihn vor das Bundesgericht bringen.

3. Endlich beurtheilt das Bundesgericht, und das ist seine wichtigste Funktion für die Festhaltung und Fortentwicklung des Bundesstaates und zugleich das Feld, auf welchem seine Thätigkeit am meisten in Anspruch genommen wird:

Beschwerden von Privaten und Korporationen betreffend:

a) Verletzung derjenigen Rechte, welche ihnen entweder durch die Bundesverfassung und der in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze oder durch die Verfassung ihres Kantones gewährleistet sind;

b) Verletzung von Konkordaten und Vorkommnissen unter den Kantonen, sowie von Staatsverträgen mit dem Auslande.

ad a ist zu bemerken: Die Beschwerde muß gegen eine kantonale Behörde gerichtet sein. Eine solche ist weder eine Gemeindebehörde, noch ein durch Kompromiß eingesetztes Schiedsgericht. Macht die Beschwerde eine Verletzung der Kantonsverfassung geltend, so müssen, bevor das Bundesgericht auf die Beschwerde eintritt, vorerst die zuständigen kantonalen Organe vergeblich um Abhilfe angegangen worden sein.

Wir werden unten in § 12 dieses Abschnittes die den Schweizern durch die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen garantirten Rechte aufzählen Es gehören also dahin z. B. die Gleichheit vor dem Gesetz, die Preß- und Niederlassungsfreiheit, der Schutz gegen Doppelbesteuerung u. s. f. Das ist das eigentliche und natürliche Gebiet eines Bundesgerichtes, daß es das Volk und die Bürger schütze gegen Vergewaltigungen, mögen sie von der Bundesgewalt oder von kantonalen Behörden ausgehen. Lange hat es gedauert, bis diese Streitigkeiten den politischen Behörden entzogen und einem unparteiischen höchsten Tribunal zugewiesen wurden. Ganz konsequent ist man aber, wie wir sofort sehen werden, dabei nicht verfahren. Das Bundesgericht selbst hat einer natürlichen Strömung des erstarkten Bundes folgend, dabei seine Kompetenz immer eher in erweiterter Richtung als in restriktivem Sinne interpretirt. Dabei hat es auch Beschwerden wegen Justizverweigerung von Seite kantonaler Behörden angenommen, obwohl sachbezügliche Vorschriften in der Bundesverfassung fehlen[1]). Das Bundesgericht hat nämlich in den Kreis seiner Beurtheilung auch hineingezogen Fälle, wo der Beschwerdeführer behauptete, die Abweisung seines Begehrens sei vom kantonalen Richter mit bloß vorgeschobenen Motiven begründet, oder die Anwendung des Gesetzes sei eine willkürliche gewesen. So sehr auch die Entscheide des Bundesgerichtes für den einzelnen Fall dem materiellen Recht zum Sieg verholfen

---

1) Vgl. darüber: Soldan im Journal des tribunaux (Lausanne) vom 26. Juli 1884.

haben, so lag doch die Gefahr des Eingriffs in die kantonale Justizhoheit nahe. Die Grenze wird jetzt wieder genauer innegehalten[1]).

ad b. Das Bundesgericht entscheidet nach Art. 58 des cit. Bundesgesetzes über Auslieferungen, welche kraft bestehender Staatsverträge verlangt werden, sofern die Anwendbarkeit des betr. Vertrages bestritten wird[2]), die vorläufigen Verfügungen bleiben in der Kompetenz des Bundesrathes.

Ueber das Verfahren bei Behandlung solcher staatsrechtlichen Streitigkeiten ist in Art. 61 bestimmt worden, daß sie in der Regel bloß auf Grundlage eines schriftlichen Verfahrens entschieden werden sollen. Der Instruktionsrichter gibt der Partei Gelegenheit, sich auszusprechen, nöthigenfalls mit Replik und Duplik und er sorgt zugleich für Erhebung der nöthigen Beweismittel, wenn solches erforderlich ist.

Ausnahmsweise kann, wenn eine Partei es verlangt und besondere Gründe dafür vorliegen, das Bundesgericht eine mündliche Schlußverhandlung anordnen.

Es wird in allen diesen staatsrechtlichen Streitigkeiten vorausgesetzt, daß dieselben innerhalb 60 Tagen von Eröffnung der letzteren an gerechnet eingereicht werden.

Durch letztere Bestimmung ist also das Beschwerderecht an eine peremtorische Frist gebunden und damit erheblich beschränkt worden. Man kann allerdings in Zweifel ziehen, ob die Bundesversammlung eigentlich die Kompetenz gehabt hätte, von sich aus diese Beschränkung des Rekursrechts zu statuiren, indessen läßt sich die Zweckmäßigkeit ihrer Verfügung gewiß nicht bestreiten, weil ja sonst dauernde Rechtsunsicherheit entstände. Das Bundesgericht hat aber mit Recht gefunden, daß diese Verjährungsfrist nicht statthabe, wo gegen fortdauernde verfassungswidrige Zustände reklamirt werde und ebenso auch nicht, wo von der Gegenpartei keine Berufung auf die Verjährung erfolgt ist; denn letztere hat jedenfalls den Charakter einer Ausnahmsbestimmung, die nicht über Gebühr ausgedehnt werden darf.

Was die Ausscheidung derjenigen Administrativ-Streitigkeiten anbetrifft, welche man nach Art. 113 Abs. 2 der Bundesverfassung dem Bundesgerichte nicht zuweisen wollte, so enthält darüber das mehrerwähnte Organisationsgesetz folgende Bestimmungen im zweiten Theile seines Art. 59:

„Vorbehalten sind Administrativstreitigkeiten, welche sich auf folgende Bestimmungen der Bundesverfassung beziehen und deren Erledigung nach Maßgabe der Art. 85, Ziff. 12, und 102, Ziffer 2 derselben dem Bundesrath, beziehungsweise der Bundesversammlung zusteht:

1. Art. 18, Satz 3, betreffend unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner;

2. Art. 27, Satz 2 und 3, betreffend das Schulwesen der Kantone;

3. Art. 31, betreffend die Handels- und Gewerbefreiheit;

4. Art. 31 und 32, betreffend die noch anerkannten Verbrauchssteuern und die Eingangsgebühren von Wein und anderen geistigen Getränken;

5. Art. 43, 45 und 47, betreffend Rechte der Niedergelassenen;

6. Art. 49, 50 und 51, betreffend Glaubens- und Gewissensfreiheit und freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen u. s. w.; immerhin bleiben jedoch der Kompetenz des Bundesgerichts vorbehalten Steueranstände (Art. 49, Alinea 6) und Anstände aus dem Privatrecht, welche über die Bildung oder Trennung von Religionsgesellschaften entstehen (Art. 50, Alinea 3);

7. Art. 53, betreffend Civilstand und Begräbnißplätze, insoweit sie durch die Gesetzgebung den vollziehenden Behörden zugewiesen wird.

---

1) Der neueste Entscheid dieser Art ist abgedruckt in B.-Ger.-Entscheidungen X. S. 311.

2) In einem Urtheil des B.-Ger. vom 27. August 1883 in S. Lenning ist z. B. entschieden worden, daß der Zweikampf in dem zwischen der Schweiz und Deutschland abgeschlossenen Auslieferungsvertrag nicht als ein Verbrechen oder Vergehen aufgeführt sei, das zur Auslieferung verpflichte. Nur die nach allgemeinen Vorschriften strafbaren Körperverletzungen und zwar nur die schwereren seien dort aufgezählt. B.-Ger.-Entscheidung IX. S. 252 ff.

Gleichermaßen sind dem Entscheide des Bundesrathes, beziehungsweise der Bundesversammlung unterstellt:

8. Beschwerden über die Anwendung der in den Art. 25, 33, 34, 39, 40 und 69 der Bundesverfassung vorgesehenen Bundesgesetze.

9. Beschwerden gegen die Giltigkeit kantonaler Wahlen und Abstimmungen;

10. Anstände, herrührend aus denjenigen Bestimmungen der Staatsverträge mit dem Auslande, welche sich auf Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Niederlassung, Befreiung vom Militärpflichtersatze und Freizügigkeit beziehen."

Bei dieser Ausscheidung fehlt jegliches Prinzip: alle Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen über die Grenzen ihrer beiderseitigen Souveränetäten gehören unseres Erachtens durchaus an das Bundesgericht, seien die Materien im Uebrigen welche sie wollen. Wir werden später Gelegenheit haben, auf einzelne Entscheide sowohl des Bundesgerichts als des Bundesrathes einzutreten. Die Stellung des, beziehungsweise der Bundesgerichte in der nordamerikanischen Union ist schärfer und konsequenter durchgeführt, auch ist dort der Grundsatz, daß die Schlußnahmen des Kongresses für das Bundesgericht bindend seien, nicht anerkannt, sondern den Gerichten gestattet, jeden Beschluß derselben unter dem Gesichtspunkt seiner Verfassungsmäßigkeit zu prüfen [1]). Immerhin bezieht sich das richterliche Urtheil, welches eine solche Schlußnahme als verfassungswidrig erklärt, nur auf den betreffenden Spezialfall.

IV. Gemeinsame Bestimmungen für die Bundesbehörden.

a) Am 28. November 1848 wurde in der Sitzung der ersten Bundesversammlung nach Inkrafttreten der neuen Bundesorganisation Bern als Bundesstadt, d. h. als Sitz der Bundesbehörden mit großem Mehr bezeichnet. Bern war hiefür aus mehr als einem Grunde ganz besonders geeignet und ehrte dann in der Folge diese Wahl durch den Bau eines prächtigen, monumentalen Bundesrathhauses (vollendet 1857). Der Bund hat also nicht wie in Nordamerika ein besonderes, eigenes Territorium für sich. Art. 115 sagt: „Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung" und damit im Zusammenhang steht das Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851 [2]).

b) Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes. (Art. 116 B.-V.)

Aus dieser Bestimmung ergibt sich Folgendes:

1. Alle Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse der Bundesbehörden müssen in allen drei Sprachen, Gesetzesentwürfe und Kommissionalberichte immer wenigstens deutsch und französisch gedruckt werden.

2. Die Abgeordneten in der Bundesversammlung können sich nach Belieben der einen wie der anderen Sprache bedienen.

3. Die Eidesformel wird den Mitgliedern der beiden gesetzgebenden Räthe bei ihrer Beeidigung in allen 3 Sprachen vorgelesen.

4. Für die Verhandlungen der beiden Räthe werden Uebersetzer gehalten, welche aus dem Deutschen in's Französische und umgekehrt übertragen.

Zwar gibt es in der Schweiz noch ein viertes Sprachidiom, das räthoromanische, welches in verschiedenen Abzweigungen in den Hochthälern Bündtens [3]) gesprochen wird,

---

1) Rüttimann, N. A. B.-St.-R. I. S. 288—290. Duer a course of lectures on the constitutional jurisprudence of the U. St. Boston 1856, III. S. 126.

2) Vgl. darüber Blumer a. a. O. II. S. 94 ff.

3) S. Wirth, Statistik I. S. 311—314.

allein eine Kultursprache wie die anderen, ist dies nicht und man durfte von derselben um so eher Umgang nehmen, als in Graubünden selbst die deutsche Sprache als Hauptsprache gilt, deren sich auch die Regierung bedient.

c) Art. 117 der Bundesverfassung bestimmt: „Die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich.“ Ueber diese Verantwortlichkeit war bereits im Jahre 1850 ein Bundesgesetz erlassen worden. Wir treten hier nicht auf dasselbe ein und bemerken bloß, daß die einzelnen Mitglieder einer Behörde für den verursachten Schaden nicht solidarisch haften, sondern für ihr Betreffniß. Sofern die einzelnen Mitglieder den Schaden nicht ersetzen können, hat der Bund die Entschädigung zu übernehmen.

§ 8. **Die Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern und der interkantonale Rechtsschutz.** Im Art. 2 der Bundesverfassung ist die Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern als einer der Hauptzwecke des Bundes bezeichnet. Soll der Bundesstaat einig und stark dem Ausland gegenüber dastehen, so ist es unbedingt nothwendig, daß innere Streitigkeiten auf friedlichem Wege gelöst werden und nicht in Bürgerkrieg ausarten. Schon die alten Bünde hatten hiefür Vorkehren getroffen. Die Bundesverfassung von 1848 hatte ein doppeltes Rechtsverfahren zwischen den Kantonen festgesetzt: alle Streitigkeiten, welche einen staatsrechtlichen Charakter hatten oder bei denen es sich um die Beobachtung von Bundesvorschriften und eidgenössischen Konkordaten handelte, wurden durch den Bundesrath und die Bundesversammlung, civilrechtliche Streitigkeiten dagegen durch das Bundesgericht beurtheilt. Die jetzige Bundesverfassung von 1874 aber weist in Art. 110 und 113 die einen wie die anderen Streitfälle dem Bundesgerichte zur Entscheidung zu. Es ist also für alle Konflikte so gesorgt, daß sie rechtlich ausgetragen werden können und sollen. Hierauf gestützt, schreibt Art. 14 vor: „Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthilfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen.

Aber die Enthaltung der Selbsthilfe genügt nicht. Es müssen auch alle anarchischen Bewegungen, welche im Innern der Kantone entstehen können, unterdrückt werden. Der gegenwärtige Bund, sagt Blumer, darf dies um so eher thun, als er in umfassenderer Weise als es jemals früher der Fall war, die verfassungsmäßigen Rechte des Volkes in seinen Schutz genommen, gesetzliche Verfassungsänderungen ungemein erleichtert und jedem Schweizerbürger das Recht geöffnet hat, über Verletzung der garantirten Rechte durch die Kantonalbehörden sich bei den Bundesbehörden zu beschweren“. Art. 16 Lemma 1 und 2 enthält folgende Vorschrift über Intervention. Bei gestörter Ordnung im Innern, oder wenn einem anderen Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrathe sofort Kenntniß zu geben, damit dieser inner den Schranken seiner Kompetenz (Art. 102, Ziff. 3, 10 und 11) die erforderlichen Maaßregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrath, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hilfeleistung verpflichtet.

Wenn die Kantonsregierung außer Stande ist, Hilfe anzusprechen, so kann, und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet wird, so soll die kompetente Bundesbehörde von sich aus einschreiten.

Es ist also der Bundesrath verpflichtet einzuschreiten, wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet erscheint, in anderen Fällen ist er dazu befugt[1]). Die beiden letzten

1) Seit 1848 haben nur zwei bewaffnete eidgenössische Interventionen stattfinden müssen, im

Leumata des citirten Artikels beziehen sich auf die Folgen der Intervention (Kosten). Auch das Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft gewährt in den Art. 45—49 Mittel, um Verbrechen gegen die verfassungsmäßige Ordnung und die innere Sicherheit zu ahnden.

Wir haben bereits oben bei der Erörterung der Stellung des Bundesgerichtes darauf hingewiesen, wie ihm die Sorge für die Beobachtung der Bundesvorschriften, der Konkordate und der Kantonsverfassungen[1]) obliegt und indem es im Ferneren die Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonsbehörden andererseits und ebenso die Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen den Kantonen, also die interkantonalen Konflikte zu entscheiden berufen ist, stellt sich in diesem Tribunal der wesentliche Beschützer der Rechtsordnung dar. In das Einzelne einzutreten, würde uns viel zu weit führen. Dagegen erwähnen wir hier noch zwei wichtige Grundsätze, welche die gleiche Tendenz verfolgen. Die Kantone leisten sich gegenseitig Rechtshilfe in Kriminal- und in Civilfällen. In erstern durch die gegenseitige Auslieferung der Verbrecher. Art. 67 schreibt vor: „Die Bundesgesetzgebung trifft die erforderlichen Bestimmungen über die Auslieferung der Angeklagten von einem Kanton an den andern; die Auslieferung kann jedoch für politische Vergehen und für Preßvergehen nicht verbindlich gemacht werden." Schon Art. 55 der Verfassung von 1848 hatte das Gleiche vorgeschrieben und ein Bundesgesetz vom 24. Juli 1852 das Verfahren bei der Auslieferung im Einzelnen geregelt.

Wenn im Allgemeinen[2]) die Verpflichtung der Kantone angeschuldigte Verbrecher einander auszuliefern, schon lange als Regel feststand (Konkordat vom 8. Juli 1818), so hatte sich daneben in der Praxis ebenso entschieden die Ausnahme geltend gemacht, daß bei politischen Vergehen eine solche Verbindlichkeit nicht bestehe. Bei den verschiedenen politischen Ansichten, welche in den einzelnen Kantonen walten, ließe sich auch in der That nicht durchführen, daß ein Mann, der in seinem Kanton als Staatsverbrecher verfolgt, in einem anderen Kanton dagegen vielleicht als mannhafter Verfechter seiner Ueberzeugung bewundert und hochgepriesen wird, von der Behörde des letztern an diejenige des ersteren ausgeliefert werden müßte. Allerdings ist seit der Zeit, in welcher sich der Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Verbrecher ausbildete, das Band, welches die schweizerischen Kantone mit einander umschlingt, um Vieles fester geworden und kann man jetzt sagen, daß ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung in einem Kanton auch die Eidgenossenschaft, welche dieselbe zu schützen hat, mit berührt. Allein nichts desto weniger bleibt es feststehende Thatsache, daß die Beurtheilung politischer Verbrechen wesentlich von der politischen Anschauungsweise abhängt und da diese auch jetzt noch, namentlich in bewegten Zeiten, nicht in allen Kantonen die nämliche sein wird, so ist es gewiß der Sache angemessen, bei jenen Verbrechen dem Kanton, in welchem der Angeschuldigte sich aufhält, die Auslieferung nicht zu gebieten, sondern frei zu stellen. Auch das deutsche Gesetz von 1869 ist dem Beispiele der Schweiz gefolgt und hat die politischen und Preßvergehen von der Auslieferungspflicht ausgenommen, was mit der verschiedenen, oft durch die geschichtliche Entwicklung bedingten Auffassung, welche in den einzelnen Staaten vorkommen könne, motivirt wurde. Der Begriff der „politischen Vergehen" ist allerdings ein etwas unbestimmter und es wird in manchen Fällen

---

Jahre 1864 in Genf in Folge von Wahlunruhen und 1871 in Zürich (Tonhalle-Krawall bei Anlaß der deutschen Siegesfeier). Vgl. darüber Blumer-Morel I. S 237 ff.

1) Zur verbotenen Selbsthilfe gehört auch eigenmächtige Arrestlegung. Die neueste Anwendung des Art. 14 versuchte die Züricher Regierung unterm 20. Januar 1883 in Sachen der schweizer. Nationalbahn.

2) Vgl. Blumer-Morel I. S. 253 ff., dessen Ausführung wir hier wörtlich abdrucken.

zweifelhaft sein, ob ein bestimmtes Verbrechen in diese Kategorie gehört oder nicht; indessen sind wenigstens im Innern der Schweiz darüber bis jetzt keine Anstände vorgekommen.

Unter „Preßvergehen“ werden natürlich die mittelst der Druckerpresse verübten Vergehen verstanden, welche, wenn sie einen Angriff gegen die bestehende Staatsordnung enthalten, auch zu den politischen Vergehen gehören. Liegt dagegen in einer gerichtlich verfolgten Druckschrift bloß eine Verläumdung oder Beschimpfung einzelner Personen vor, so fallen derartige Ehrenkränkungen in die Kategorie der leichteren Vergehen, wegen deren nach unserem Bundesgesetze eine Auslieferung überall nicht stattfindet. Sollte — was nicht leicht der Fall sein wird — ein gemeines (nicht politisches) und sonst der Auslieferung unterliegendes Verbrechen durch die Presse begangen werden, so würde, obschon nach Art. 67 der Bundesverfassung eine Verpflichtung dazu nicht vorläge, gewiß kein Kanton Anstand nehmen, einem Auslieferungsgesuch zu entsprechen.

Die Rechtshilfe in Civilfällen gewährt Art. 61 der Bundesverfassung, welcher sagt: „Die rechtskräftigen Civilurtheile, welche in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können.“ (Les jugements civils définitifs rendus dans un canton, sont exécutoires dans toute la Suisse.) Das Urtheil mußte ein endgiltiges, also in dem betreffenden Kanton letztinstanzliches und es muß von dem hiefür kompetenten Gericht erlassen worden sein. Der Bundesrath hat diesen Grundsatz auch auf Erkenntnisse von Schiedsgerichten, welche Anspruch auf die Eigenschaft eines rechtskräftigen Urtheils haben, ausgedehnt [1]).

Die Rechtskraft eines Civilurtheils ist zu beurtheilen nach den Gesetzen desjenigen Kantons, in welchem dasselbe erlassen wurde; dagegen die Vollziehung eines in einem anderen Kanton erlassenen rechtskräftigen Civilurtheils richtet sich nach den Gesetzen desjenigen Kantons, in welchem dieselbe stattfinden soll. Sollte die Exekution dort Anstand finden, so haben sich die betheiligten Personen zunächst an diejenigen Behörden zu wenden, denen die Entscheidung über die Vollziehbarkeit, bezw. die Rechtskraft des Urtheils zusteht, bevor sie die Hilfe der Bundesbehörden beanspruchen können.

Indem der Bund in der angedeuteten Weise dafür sorgt, daß die Kantone sich gegenseitig Rechtshilfe in Civil- und Strafsachen gewähren und sich jeder Selbsthilfe enthalten, schützt er zugleich die interkantonale Rechtsordnung. Wenn ein Kanton sich weigert, das in einem anderen Kanton gefällte Urtheil zu vollziehen unter der Angabe, das Urtheil sei nicht vom kompetenten Gericht ausgegangen, so hat der Bundesrath darüber zu entscheiden, ob eine Pflicht der Vollziehung vorliege oder nicht. Führt dagegen das Gericht die Vollziehung seines Urtheils durch, indem es auf Vermögen oder Guthaben der einem anderen Kanton angehörigen Condemnaten Arrest legt, so liegt darin ein Akt unerlaubter Selbsthilfe [2]).

Auch der in der Bundesverfassung garantirte Gerichtsstand des Wohnortes ist von diesem Gesichtspunkte der interkantonalen Rechtsordnung aus zu betrachten. Schon die ältesten eidgenössischen Bünde enthielten den Grundsatz: in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten solle der Kläger den Beklagten bloß vor den Gerichten seines Wohnortes [3]) belangen dürfen, es wäre denn, daß ihm hier der Rechtsgang verweigert würde. Ebenso war die Arrestlegung auf Vermögen des Schuldners bei anderen als ganz liquiden

---

1) Ullmer, Praxis II. 187—192.

2) Vgl. Ullmer, Praxis I. 44, II. 43.

3) In dem Bunde der Eidgenossen mit Zürich v. J. 1351 heißt es: „wan jedermann soll von den andern recht nemen an den stetten und in dem gericht, da der ansprechig dann seßhaft ist und hin gehört“. Vgl. E. Welti, Ueber den Gerichtsstand in Forderungsstreitigkeiten nach den bis 1798 abgeschlossenen eidgenössischen Staatsverträgen. Diss. Bern 1880.

Forderungen verboten. In neuerer Zeit fanden diese Grundsätze wieder ihren Ausdruck in einem Konkordat vom 15. Juni 1804 bestätigt im Jahr 1818. Die Bundesverfassung von 1848 nahm in Art. 50 diese Grundsätze auf und Art. 59 der jetzigen Bundesverfassung von 1874 lautet folgendermaßen:

„Der aufrechtstehende Schuldner, welcher in der Schweiz einen festen Wohnsitz hat, muß für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnorts gesucht und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen außer dem Kanton, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden.

Vorbehalten bleiben mit Bezug auf Ausländer die Bestimmungen bezüglicher Staatsverträge.

Der Schuldverhaft ist abgeschafft."

Neu ist bloß der Zusatz „Vorbehalten bleiben" u. s. f., sowie der letzte Satz und eine Aenderung besteht ferner darin, daß es jetzt heißt: „der aufrechtstehende Schuldner", während die Bundesverfassung von 1848 sagte: „der aufrechtstehende schweizerische Schuldner". Im Uebrigen ist der Wortlaut der beiden Verfassungsartikel ganz der gleiche.

Dieser Art. 59 greift so tief in die privatrechtlichen Verhältnisse des täglichen Lebens ein, daß eine Reihe hierauf bezüglicher Entscheidungen der Bundesbehörden vorliegen, und daß auch eine eigene Litteratur [1]) aus denselben hervorgegangen ist. Zum näheren Verständniß dessen wollen wir einiges Wenige beifügen: In Folge der allgemeinen Fassung des Eingangs werden die in der Schweiz domilizirten Ausländer den Schweizerbürgern gleichgestellt. Ferner bezieht sich der Vordersatz des Artikels nur auf Streitigkeiten von Kanton zu Kanton und läßt der kantonalen Gesetzgebung Freiheit, abweichende Gerichtsstände, z. B. ein forum contractus innerhalb des Kantons zu statuiren.

Unter dem in der Schweiz althergebrachten etwas eigenthümlichen Ausdruck „aufrechtstehend", ist jeder Schuldner zu verstehen, dessen Insolvenz nicht durch Konkurs oder erfolglos gebliebenen Rechtstrieb erwiesen oder von ihm selber zugestanden ist. Der feste Wohnsitz ist hier nach civilrechtlichen nicht nach polizeirechtlichen Erfordernissen aufzufassen. Zu den persönlichen Ansprachen gehören alle Forderungsstreitigkeiten, dagegen nicht dingliche Klagen und ebenso wenig die nach heimathlichem Recht zu beurtheilenden Streitfälle.

Was die Arrestlegung anbetrifft, so sind davon zu unterscheiden provisorische Verfügungen eines Richters, z. B. zur Erhaltung des in statu quo oder zur Geltendmachung von Retentionsrechten. Auch bezieht sich das Arrestverbot nicht auf die Vollstreckung von Urtheilen, die durch den kompetenten Richter erlassen sind. Durch Vertrag, Erwählung eines besonderen Domizils und Einlassung vor dem nicht zuständigen Richter kann auf das in Art. 59 garantirte Forum wirksam verzichtet werden. Für Ausländer können in Folge von Vorschriften der Staatsverträge Ausnahmen von den in Art. 59 aufgestellten Regeln bestehen.

Die Abschaffung des Schuldverhaftes würde wohl besser in einem besonderen Artikel erwähnt sein.

§ 9. **Das Militärwesen.** Die Bundesverfassung, Art. 13, stellt zunächst folgenden allgemeinen Grundsatz auf:

„Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten. Ohne Bewilligung der Bundesbehörde darf kein Kanton oder in getheilten Kantonen kein Landestheil mehr

1) Schoch A. Art. 59 der schweizer. B.-V. Hettlingen, Zürich 1882. E. Roguin, l'art. 59 de la constitution fédérale (gekrönte Preisschrift) Lausanne 1880.

als 300 Mann stehende Truppen halten, die Landjägerkorps[1]) „nicht inbegriffen". Es ist ein wesentlich englischer Grundsatz, der auch in der nordamerikanischen Union zur Geltung gelangte, daß wahre Volksfreiheit mit einem stehenden Heer unvereinbar sei; denn ein solches legt ein zu großes Gewicht in die Hände der Regierung, wenn es unbedingt unter deren Befehlen steht. Allein die geographische Lage wie die politische Stellung der Schweiz, zwingen die Eidgenossenschaft für den Fall der Noth eine bedeutende Wehrkraft zur Verfügung zu halten, während die finanziellen Mittel — ganz abgesehen von dem obigen Grundsatz — es ihr unmöglich machen, diesen Zweck durch Errichtung eines stehenden Heeres oder auch nur eines Cadreheeres zu erreichen. Es ist daher, auf dem Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht, das Milizsystem in einer Weise ausgebildet worden, wie wohl nirgends in ähnlicher Art, obwohl die allgemeine Richtung der Neuzeit auch anderwärts sich dem zuneigt. Die schweizerische Militärorganisation ist übrigens nicht so alt als man glauben sollte. Zwar machte schon unter der Herrschaft der Bundesverträge von 1815 das Wehrwesen erfreuliche Fortschritte, indessen erst der Bundesstaat von 1848 hat ein einheitliches Bundesheer geschaffen und die Verfassung von 1874 das Militärwesen noch mehr centralisirt. Zur Zeit des Staatenbundes war in der Organisation der Kontingente, in der Instruktion, Bewaffnung und Bekleidung nichts Uebereinstimmendes; jeder Kanton verfuhr nach seinem eigenen Gutdünken und hatte seine eigene Feldzeichen. Indessen verwendeten die größeren Kantone, wie namentlich Bern, Zürich und Luzern seit Anbeginn ihrer Existenz als Glieder der Eidgenossenschaft viel auf ihr Heerwesen.

Die jetzige Militär-Organisation ist geordnet durch ein Bundesgesetz vom 13. Wintermonat 1874[2]). Darnach wird jeder Schweizer zu Anfang des Jahres wehrpflichtig, in welchem er das 20. Altersjahr zurückgelegt und es dauert diese Wehrpflicht bis zum Schluß des Jahres, in dem er das 44. Altersjahr vollendet. Vom effektiven Dienst sind während der Dauer ihres Amtes oder ihrer Anstellung enthoben: a) die Mitglieder des Bundesrathes, der Kanzler und die Bundesgerichtsschreiber; b) die Beamten und Angestellten der Post- und Telegraphenverwaltung, der Verwaltung des eidgenössischen Kriegsmaterials, der Pulververwaltung, der eidgenössischen und kantonalen Zeughäuser, sowie die Kriegskommissäre; c) die unentbehrlichen Vorsteher und Krankenwärter der öffentlichen Spitäler, die Direktoren und Gefangenenwärter der Strafanstalten und Untersuchungsgefängnisse, die Officiere und Soldaten der kantonalen Polizeikorps, sowie die Zoll- und Grenzwächter; d) die Geistlichen, welche nicht zu Feldgeistlichen bestellt sind; e) die Lehrer der öffentlichen Schulen können nach bestandener Rekrutenschule von weiteren Dienstleistungen dispensirt werden, wenn die Erfüllung ihrer Berufspflichten dies nothwendig macht; f) die Angestellten der Eisenbahnunternehmungen, denen der Unterhalt und die Bewachung der Bahn obliegt, die Angestellten des Bahnbetriebs, das Bahnhofs- und Stationspersonal, endlich die Angestellten der konzessionirten Dampfschiffunternehmungen, denen der Fahrdienst obliegt. Die diensttauglichen Schweizerbürger, welche zwar der effektiven Dienstpflicht enthoben, aber noch nicht eingetheilt sind, haben gleichwohl den Rekrutenkurs mitzumachen und werden einem Truppenkörper zugetheilt. Von der Ausübung der Wehrpflicht sind diejenigen ausgeschlossen, welche in Folge strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind. Die Mitglieder der Bundesversammlung sind während der Sitzungen von den militärischen Uebungen befreit.

Von allen denjenigen aber, welche wegen körperlicher Gebrechen oder sonst keinen wirklichen Militärdienst leisten können, verlangten schon früher die meisten Kantone eine Steuer unter dem Namen Militärpflichtersatz. Dieser ist nun in Folge

1) Mit diesem Ausdruck wird in der Schweiz die kant. Polizeimannschaft (Gensdarmerie) bezeichnet.
2) B.-Ges. N. F. I. S. 257 ff. S. auch N. F. II. 285, III. 331, 429.

der Verfassung von 1874, bezw. der vermehrten Lasten, welche auf den Bund fallen, durch ein eigenes Bundesgesetz vom 28. Juni 1878 für die ganze Schweiz einheitlich geordnet und fällt zur Hälfte dem Bund, zur Hälfte den Kantonen zu. Dieser sogen. Ersatz ist in der That nichts anderes als eine Steuer für Militärzwecke, die erste eidgenössische Steuer, die überhaupt eingeführt wurde. Sie besteht in einer Kopfsteuer von 6 Franken, in einem Zuschlag von 1 1/2 Franken aus jedem 1000 Franken reinen Vermögens und von 1 1/2 Franken aus jedem 100 Franken reinen Einkommens. Beträgt das reine Vermögen weniger als 1000 Franken, so fällt es außer Berechnung. Ebenso sind vom Einkommen 600 Franken steuerfrei. Die jährliche einfache Steuer eines Pflichtigen soll den Betrag von 3000 Franken nicht übersteigen. Ohne auf Näheres einzutreten, bemerken wir bloß noch, daß auch die im Ausland lebenden wehrpflichtigen Schweizer[1]), ebenso die in der Schweiz niedergelassenen Ausländer diese Steuer zu entrichten haben, letztere, sofern sie nicht kraft eines Staatsvertrages hievon befreit sind oder nicht einem Staate angehören, in welchem die niedergelassenen Schweizerbürger ebenfalls von jeder Leistung für Militärzwecke befreit sind.

Was die Organisation des Bundesheeres betrifft, so besteht dasselbe aus zwei Abtheilungen, dem Auszug und der Landwehr. Die Truppenkörper des Auszuges werden aus den 12 ersten, diejenigen der Landwehr aus den folgenden Jahrgängen der gesammten dienstpflichtigen Mannschaft gebildet. Die Untersuchung und Entscheidung über die persönlche Dienstfähigkeit sowie über die Zutheilung zu einer Waffengattung steht nun nicht mehr den Kantonen, sondern der eidgenössischen Militärverwaltung unter Mitwirkung der kantonalen Behörden zu. Der Eintritt in das Bundesheer erfolgt im ersten Jahre der Dienstpflicht sofort nach Vollendung des Rekrutenunterrichtes. Der Bundesrath hat das schweizerische Territorium in 8 Divisionskreise eingetheilt und zwar so, daß sämmtliche Infanteriebataillone einer Armeedivision und soweit möglich auch alle übrigen zu diesem Verbande gehörenden Truppenkörper aus der Mannschaft eines solchen Kreises gebildet werden, ferner so, daß die Grenzen dieser Kreise mit denen der Kantone zusammenfallen. Durch Art. 21 gewährt die neue Bundesverfassung die Möglichkeit, in Bezug auf die Spezialwaffen eine Ausgleichung zu treffen, welche bisher durch das kantonale Princip verhindert wurde, indem für Artillerie und Kavallerie einzelne Kantone ein viel zu enges Territorium darboten. Die Zusammensetzung der Truppenkörper, die Fürsorge für die Erhaltung ihres Bestandes und die Ernennung und Beförderung ihrer Officiere ist, unter Beachtung der durch den Bund aufzustellenden allgemeinen Vorschriften, Sache des Bundes. Im Auszuge werden folgende Truppeneinheiten[2]) der verschiedenen Waffengattungen gebildet:

Waffengattung.	Einheit.	Zahl.	Stärke der Einheit.	Total.
Infanterie	Füsilierbataillone	99	774	76,626
	Schützenbataillone	8	770	6,160
Kavallerie	Dragonerschwadronen	24	124	2,976
	Guidenkompagnien	12	43	516
Artillerie	Fahrende Batterien	48	160	7,680
	Gebirgsbatterien	2	170	340
	Positionskompagnien	10	122	1,220
	Parkkolonnen	16	160	2,560
	Feuerwerkerkompagnien	2	160	320
	Trainbataillone	8	214	1,712
Genie	Geniebataillone	8	393	3,144
Sanitätstruppen . .	Feldlazarethe	8	207	1,656
Verwaltungstruppen .	Verwaltungskompagnien	8	51	408
				Total: 105,318 Mann.

1) Dies läßt sich jedoch nicht streng durchführen.
2) Näheres s. bei Blumer-Morel II. S. 339 ff.

In der Landwehr werden die gleichen Truppeneinheiten formirt mit einigen Ausnahmen. Aus den Truppeneinheiten werden dann folgende zusammengesetzte Truppenkörper gebildet: a) bei der Infanterie bilden 3 Bataillone ein Regiment, 2 Regimenter 1 Brigade; b) bei der Kavallerie machen 3 Schwadronen das Regiment; c) bei der Artillerie werden aus 2 Feld- oder Gebirgsbatterien das Artillerieregiment, aus 2—4 Positionskompagnien die Abtheilung Positionsartillerie, aus 2 Parkkolonnen der Divisionspark, aus 3 Artillerieregimentern die Artilleriebrigade gebildet. Zwei Infanteriebrigaden, welche mit Truppenkörpern anderer Waffengattungen unter einem Kommando vereinigt werden, bilden die Armeedivision. Eine sehr ausgedehnte eidgenössische Militärverwaltung, welche sich dabei nach dem Gesetz auch vielfach der kantonalen Organe bedient, ist seit dem Jahr 1874 in Thätigkeit und hat in Bern ihren Sitz. Unter dem Chef des Stabsbureau steht auch die Landestopographie [1]).

Der gesammte Militärunterricht, nicht mehr bloß der Unterricht in den Specialwaffen, ist nun Sache des Bundes. Zur Vorbereitung der männlichen Schuljugend auf die Miliz wird in den Primarschulen vom 10. Jahre an und nach dem Austritt aus der Schule bis zum 20. Jahre ein auf die Wehrhaftigkeit abzielender Turnunterricht ertheilt.

Die Instruktion des Auszuges besorgen von nun an nicht mehr bloß besondere Instruktoren, sondern es sollen dazu auch Officiere und Unterofficiere verwendet werden, was wiederum als ein Fortschritt bezeichnet werden darf. Die Instruktionszeit für die Rekrutenschulen der Infanterie ist auf 45 Tage, diejenige für die Kavallerie auf 80 Tage, für die übrigen Gattungen vorwiegend auf 55 Tage angesetzt. Im Fernern sind für die Officiere und Unterofficiere aller Waffengattungen Specialkurse [2]) vorgesehen, und am eidgenössischen Polytechnikum werden Vorlesungen über militärische Fächer gehalten.

Wie der gesammte Militärunterricht so ist auch die Bewaffnung der Mannschaft und der Truppenkörper Sache des Bundes. Die Kantone haben Bekleidung und Ausrüstung anzuschaffen und für deren Unterhalt zu sorgen; die Kosten dafür werden jedoch den Kantonen vom Bunde ersetzt. Der Bund übernimmt überhaupt sämmtliche Kosten [3]) des Wehrwesens fortan auf sein Budget und entlastet die Kantone davon; da ist es denn nur eine Forderung der Billigkeit, daß er auch alles anordne und befehle. Eine schöne Bestimmung ist es, daß die Wehrmänner ihre erste Ausrüstung, Bekleidung und Bewaffnung unentgeltlich erhalten, und daß sie die Waffe in der Regel zu ihren Handen behalten; immerhin als Eigenthum des Staats, welche weder veräußert noch verpfändet werden darf. Nach 25jähriger Dienstzeit behält der Mann die Kleider, den Tornister oder Mantelsack sowie das Putzzeug als Eigenthum. Alles übrige Kriegsmaterial, soweit es nicht zur persönlichen Bewaffnung und Ausrüstung, zur Bekleidung oder Kriegsausrüstung gehört, steht unter der direkten Verfügung und Verwaltung des Bundes, ebenso die Erstellung der Munition. Der Bund hat auch das Recht, die in den Kantonen vorhandenen Waffenplätze und die zu militärischen Zwecken bestimmten Gebäude sammt Zubehörden, gegen billige Entschädigung zur Benutzung oder als Eigenthum zu übernehmen.

---

1) Die bekannte schöne Dufour-Karte und der topographische Atlas der Schweiz (1:25,000) sind das Werk des eidgenössischen topographischen Büreau.

2) Von der eidgenössischen Centralmilitärschule in Thun, wo der Generalstabsunterricht ertheilt wird, haben wir schon im ersten Abschnitt S. 21 gesprochen.

3) Die für die Dragoner und Guiden jährlich nothwendigen Pferde werden vom Bund angekauft und in besonderen unter der Leitung des Oberinstruktors der Kavallerie stehenden Remonteschulen zugeritten.

Die Verfügung über das Bundesheer mit Inbegriff des gesetzlich dazu gehörigen Kriegsmaterials steht der Eidgenossenschaft zu. In Zeiten der Gefahr hat der Bund das ausschließliche und unmittelbare Verfügungsrecht auch über die nicht in das Bundesheer eingetheilte Mannschaft und alle übrigen Streitmittel der Kantone. Bei jedem eidgenössischen Aufgebot zum aktiven Dienste leistet die dazu berufene Mannschaft den Kriegseid. Die Kantone verfügen über die Wehrkraft ihres Gebietes, soweit sie nicht durch verfassungsmäßige oder gesetzliche Anordnungen des Bundes beschränkt sind.

Art. 18 hat die Pflicht des Bundes, verunglückten Wehrmännern, welche in Folge des eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernden Schaden an ihrer Gesundheit erleiden, Pensionen zu verabfolgen, zu einer Bestimmung der Bundesverfassung erhoben. Demzufolge wurde ein (neues) Gesetz über Militärpensionen und Entschädigungen am 13. November 1874[1]) erlassen.

Festungen besitzt die Schweiz nicht; dagegen bewilligte die Bundesversammlung im Jahr 1853 einen Kredit von 200 000 Franken zur Vollendung der Festungswerke in Bellinzona und am Luzernsteig. Bei der Grenzbesetzung wegen des Neuenburger Konfliktes im Jahr 1856/57 wurden bei Basel und Eglisau Verschanzungen errichtet. Die Frage einer eigentlichen Landesbefestigung steht seit den letzten Jahren auf der Tagesordnung und werden darüber von den Militärs selbst die verschiedensten Ansichten aufgestellt und vertheidigt. Zu einem Abschluß ist diese Angelegenheit noch nicht gekommen.

Die militärische Strafrechtspflege ist sowohl in Bezug auf das materielle Strafrecht selbst, als mit Bezug auf das Verfahren[2]) und die Bildung der Kriegsgerichte durch das Bundesgesetz vom 27. August 1851 geregelt. Ein neues Militärstrafgesetzbuch liegt im Entwurf vor und stehen auch hier Aenderungen in Aussicht[3]).

Ordentliche Kriegsgerichte werden vom Oberbefehlshaber, so viele als Infanteriebrigaden, für den Instruktionsdienst aber vom Bundesrath bestellt. Ein solches besteht aus einem Großrichter als Vorsitzenden, zwei Richtern, zwei Ersatzmännern und acht, oder wenn Todesstrafe in Frage kommen kann, aus zwölf Geschworenen, nebst einem Gerichtschreiber und einem Auditor als Ankläger. Der Großrichter wird, für jede Division einer, vom Oberbefehlshaber bezw. vom Bundesrath aus den Officieren des Justizstabes ernannt; der Bundesrath ernennt diese letzteren aus den wissenschaftlich gebildeten und praktischen Juristen auf höchstens drei Jahre. Der Großrichter muß mindestens Majorsrang haben. Ueber die Bildung der Geschworenenliste aus den Officieren, Unterofficieren und Soldaten des betreffenden Truppenkörpers (cit. Bundesgesetz Art. 228 bis 241) treten wir hier nicht ein; denn ganz unnöthiger Weise wurde, wenn kein Geständniß vorliegt, die Beurtheilung der Thatfragen einer militärischen Jury zugewiesen, dies soll in Zukunft wegfallen.

Außerordentliche Kriegsgerichte werden einberufen einmal für ein von aller Verbindung mit einem Kriegsgerichte abgeschnittenes Korps von dessen Kommandanten bei Gefahr im Verzug; sodann für Verbrechen des Generals, des Chefs des Generalstabs und der Kommandanten größerer Heeresabtheilungen. (Art. 254—268 a. a. O.)

Ueber den Militärgerichten steht ein Kassationsgericht, welches aus 5 Officieren des Justizstabes vom Bundesrath auf 3 Jahre gewählt wird und in Bern zusammentritt.

---

1) B.-Ges. N. F. I. 378 ff.

2) Näheres bei Blumer-Morel I. S. 348—351.

3) Der zweite Entwurf zu einem neuen Militärstrafgesetzbuch für die schweizerische Eidgenossenschaft Bern 1881 ist von Herrn Prof. C. Hilty ausgearbeitet. Vgl. über denselben dessen Bericht in der Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft von Liszt 1882, Bd. II. S. 603 ff.

Die kantonalen Kriegsgerichte werden im Wesentlichen nach den gleichen Grundsätzen gebildet, wie die eidgenössischen.

Die Zuständigkeit der Kriegsgerichte wird begründet theils durch die militärische Eigenschaft oder Verpflichtung der angeschuldigten Person, theils durch den Charakter des Verbrechens. Für strafbare Handlungen, welche nicht in dem Militärstrafgesetzbuch mit Strafe bedroht sind, sind auch militärische Personen der Gerichtsbarkeit der bürgerlichen Strafgerichte unterworfen, jedoch müssen die Vorladungen vom militärischen Richter bewilligt sein. Begnadigungen kann, so lange das Urtheil nicht in Vollziehung gesetzt ist, der Oberbefehlshaber unter Zustimmung von zwei Oberofficieren aussprechen; später nur noch die vereinigte Bundesversammlung.

Eine Menge von Vorschriften, welche auch für die Civilbevölkerung maßgebend oder wichtig sind (über Ein- und Abschätzung der Pferde, Verpflegung und Unterkunft der Truppen, Armeelieferungen, Requisitionen, Gemeindefuhren und Transportwesen, Eigenthumsbeschädigungen) enthält das durch den Bundesrath erlassene und von beiden Räthen genehmigte Verwaltungsreglement für die schweizerische Armee vom 9. Christmonat 1881 [1]).

§ 10. **Das Finanzwesen des Bundes.** Kurz vor Ausbruch des Sonderbundkrieges im Jahr 1847 entwarf J. H. Hottinger in einer heute noch lesenswerthen Schrift ein Bild des Staatshaushaltes der Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken. Damals konnte die Schweiz sich rühmen in Europa, der einzige Staat ohne Schulden zu sein. Die Eidgenossenschaft, als solche, hatte gar keine Passiven, nur einige wenige Kantone kannten Staatsschulden, wie z. B. Zürich für sein Straßenwesen, aber in einem höchst bescheidenen Betrage und von temporärem Charakter. Die Steuern waren überall gering. Der ganze Finanzhaushalt sowohl des Bundes als der Kantone wurde bestritten mit einer Summe von 11—15 Millionen alter Schweizerfranken. Den möglichst denkbaren Kontrast zeigt die heutige Zeit. Die Eidgenossenschaft, die einzelnen Kantone, die größeren Gemeinden sind alle mit Schulden belastet. Die Budgetansätze und die Steuern steigern sich von Jahr zu Jahr. Die früheren Zustände erklären sich aus einer ängstlichen Sparsamkeit und aus einem übertriebenen Kantonalismus der von einer Bundesgewalt nichts wissen wollte. Seit dem Jahr 1848 hat die Schweiz das Versäumte nachgeholt, eine Reihe von großartigen Schöpfungen sind in's Leben getreten, große Militärausgaben waren unvermeidlich; allein Hand in Hand damit ging auch ein zu leichtsinniges dekretiren von Ausgaben, bevor für deren Deckung gesorgt war. In den Jahren 1877/78 stund man vor einem drohenden permanenten Defizit im Bundeshaushalt. Indessen gaben sich die Bundesbehörden die größte Mühe, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen und dieses ist nun in neuester Zeit und durch erhöhte Zoll-Einnahmen gelungen. Immerhin wird es eine der Hauptaufgaben der schweizerischen Staatsmänner sein, diesem Zweige der Verwaltung die größte Aufmerksamkeit zuzuwenden. Der Bund sollte vor Allem gerade hier den Kantonen mit gutem Beispiel vorangehen.

Während der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 existirte unter dem Namen „eidgenössischer Kriegsfond" ein bescheidenes Bundesvermögen, welches gebildet war theils aus der Kriegsentschädigung von 3 Millionen französischer Franken, welche Frankreich in Folge des zweiten Pariser-Friedens an die Schweiz bezahlen mußte, theils aus dem Ueberschuß der Zinsen über die Militärausgaben, theils aus dem Ertrag der sehr mäßig gehaltenen eidgenössischen Grenzgebühren. Dasselbe war bis Ende 1846 angestiegen auf die Summe von Franken a. W. 4 318 436. 54. Durch den Sonder-

1) B.-Ges. N. F. VI. S. 3 ff.

bundskrieg geschwächt, betrug dieser Fond bei seinem Uebergang an die neue Eidgenossenschaft 1848: Franken 2 787 180. 98 a. W.

Der Bundesstaat mußte aber darauf Bedacht nehmen, sich eigene und neue Einnahmsquellen zu verschaffen und hiefür wurde (nach Art. 39 B.-V. von 1848) namentlich der Ertrag der schweizerischen Grenzzölle und der Post- und Pulververwaltung nebst Beiträgen der Kantone bezeichnet.

Die besondere Bestimmung aber, welche der 1815er Vertrag dem Kriegsfond gegeben hatte, fiel nun dahin und es verblieb bloß die verbindliche Vorschrift des Art. 40 „es soll jederzeit wenigstens der Betrag des doppelten Geldkontingentes (damals Franken 2 082 162) für Bestreitung von Militärkosten bei eidgenössischen Aufgeboten baar in der Bundeskasse liegen." Diese Vorschrift war aus alten Tagsatzungsbeschlüssen herübergenommen. Also die Zinse jenes Fonds, den man nun einfach den eidgenössischen Fond nannte und der nie unter einen gewissen Betrag herabsinken soll, bildeten den ersten Einnahmeposten. Zu den Geldkontingenten oder Matrikularbeiträgen der Kantone, welche überhaupt nur für Nothfälle bestimmt waren, wurde ein einziges Mal (1849) gegriffen; folglich fällt diese Einnahmsquelle außer Betracht. Die Post- und Pulververwaltung (welche beide Geschäfte vom Bunde in Regie betrieben werden) warfen keine erheblichen Einnahmen ab. Beim Regal der Pulverfabrikation und des Pulververkaufes deckten sich zuerst Einnahmen und Ausgaben, nachher warfen sie in einzelnen Jahren 50 000—150 000 Franken ab. Der Ertrag der Postverwaltung konnte für den Bund nicht von sehr erheblichem Nutzen sein, weil nach Art. 33 der Bundesverfassung von 1848 der Bund den Kantonen für Abtretung des Postregals eine bestimmte Entschädigung nach einer gewissen Durchschnittsberechnung jährlich zu entrichten hatte und nun in guten Jahren sehr viel an die Kantone abgeliefert werden mußte.

Den besten Gewinn für die Bundeskasse boten die Grenzzölle in ihrem Reinertrag. Auch hier mußte eine Entschädigung an die Kantone geleistet werden. Der Reinertrag für die Bundeskasse ergibt sich aus dem Bruttoertrag derselben, abzüglich der Erhebungs- und Verwaltungskosten und abzüglich der Entschädigungen an die Kantone. Die schweizerischen Zölle haben eine rein fiskalische Bedeutung, sie sind keine Schutzzölle für die inländische Industrie, deßhalb sind sie sehr niedrig gehalten. Die zum nothwendigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände müssen am billigsten taxirt werden, die Objekte des Luxus unterliegen der höchsten Taxe. Trotz der mäßigen Ansätze verschafften doch die Zölle schon in den ersten Jahren der Bundeskasse jährliche Ueberschüsse von 400 000 bis 600 000 Franken. Schon im Jahr 1852 betrug der Reingewinn in runder Summe zwei und eine halbe Million, im Jahre 1861 bereits $4^1/_2$ Millionen; zwar trat ein gewisses Schwanken ein; aber er steigerte sich bis auf 8 und mehr Millionen! und am Schlusse dieser Periode 1873 betrugen die Bruttoeinnahmen an Zöllen 14, der Reingewinn 10 Millionen.

Allein diese glänzenden Ergebnisse genügten doch nur für gewöhnliche Zeiten. Die Grenzbesetzung von 1856 und sodann diejenige im Jahr 1870/71 bei Anlaß des deutsch-französischen Krieges erforderten außerordentliche Hülfsmittel. Man schritt zu Anleihen; schon im Jahr 1856 war ein solches von 11 Millionen gemacht worden und im Jahr 1871 wurde ein weiteres von 15 600 000 Franken erhoben. Aber auch die im Jahr 1866 für die Einführung der Hinterladungsgewehre und für Artillerie-Material beschlossenen Ausgaben mußten durch ein Anleihen von 12 Millionen gedeckt werden. — Mit Bezug auf den eidgenössischen Staatshaushalt war die Periode von 1851 bis 1865 die glücklichste. Die Staatsrechnungen zeigten jährliche Ueberschüsse der Einnahmen; das Vermögen der Eidgenossenschaft aber wuchs allmälig von 7 auf 9

und 10 Millionen, ja am Schlusse des Jahres 1864 besaß der Bund ein Aktiv-(Total-Rein-)Vermögen von Frkn. 12 024 257. Nun ist freilich dabei wohl zu beachten, daß, wie schon ein ständeräthlicher Kommissionalbericht vom Jahr 1861 (Bundesblatt 1861 II. S. 492) treffend hervorhob, dieses Vermögen aus zwei Haupttheilen besteht, nämlich: 1. aus gebundenem Vermögen, das in Liegenschaften (Thuner-Allmend, Festungswerke), Gebäuden (Pulvermühlen und Zollhäuser), Material und solchen Kapitalien besteht, die den verschiedenen eidgenössischen Verwaltungen zu ihrem Betrieb erforderlich sind und 2) aus verfügbarem Vermögen, das aus den zinsbar angelegten Kapitalien und der Baarschaft in der Kasse besteht, wovon die Passiven in Abzug zu bringen sind. Wenn wir nun auch bloß dieses letztere disponible Vermögen in Berücksichtigung fallen lassen, so besaß die Schweiz in der erwähnten Periode fortwährend ein solches von 3 bis 4 Millionen in runder Summe. Von da an aber zeigt sich, wenn auch mit Schwankungen, eine rückgängige Bewegung; die Staatsrechnungen, indem sie auch das gebundene Vermögen ungetrennt in den Aktiven aufführen und den Staatsanleihen als Gegenwerth gegenüberstellen, zeigen die Dinge in einem besseren Licht. Der wahre Sachverhalt ist aber der, daß zu Ende 1873 die angelegten Kapitalien 7,503,852 Frkn., die Anleihen 27 600 000 Frkn. betrugen. Die neue Bundes-Aera von 1874 begann also mit einer eidgen. Schuld von 20 000 000 Frkn.!

Nur um der Vollständigkeit willen müssen wir hier noch beifügen, daß der Bund mehrere Spezialfonds neben dem eigentlichen Staatsvermögen besitzt, wie namentlich den Invaliden-, den Grenus-, den eidgenössischen Schul- und den Chatelainfond. Da alle diese Stiftungen bestimmten Zwecken dienen, so können sie für den Staatshaushalt der Eidgenossenschaft gar nicht in Betracht fallen.

Bei der Revision des Bundesverfassung war also die Finanzlage des Bundes eine ganz veränderte. Zudem wurde durch die beschlossene Centralisation des gesammten Militärwesens und Militärunterrichts dem Bund eine jährliche Mehrausgabe aufgelegt, die man damals auf ungefähr 7 Millionen anschlug, die aber in Wirklichkeit viel höher zu stehen kam. Es lag also auf der Hand, daß man für neue Einnahmsquellen sorgen mußte und das geschah in folgender Weise. Erstlich sollte die bisher von den Kantonen bezogene Militärpflichtersatzsteuer, die man auf ca. eine Million ansetzte, die aber erhöht werden konnte, auf den Bund übergehen. Man hat indessen dann (und hierin liegt eine Differenz gegenüber dem verworfenen Verfassungsentwurf von 1872) nur die Hälfte des Bruttoertrages des von den Kantonen bezogenen Pflichtersatzes verlangt. Sodann strich man die bisher den Kantonen ausbezahlten Zoll- und Postentschädigungen und beschränkte sich darauf, Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstraßen jährliche Subventionen im Betrage von Frkn. 530 000 zukommen zu lassen.

Der Art. 42 der jetzigen Bundesverfassung lautet demzufolge also:

„Die Ausgaben des Bundes werden bestritten:

a) aus dem Ertrag des Bundesvermögens;

b) aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle;

c) aus dem Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung;

d) aus dem Ertrag der Pulververwaltung;

e) aus der Hälfte des Bruttoertrages der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern;

f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulirung, vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.“

Wenden wir uns nun zu diesen einzelnen Posten:

Litt. a. Ertrag des Bundesvermögens. Dieser ist relativ nicht sehr bedeutend, weil, wenn auch diese Aktiven (Immobilien und angelegte Kapitalien) nach der Staatsrechnung von 1883 44 457 922 betragen, denselben zur Stunde noch 33 516 500 Staatsanleihen gegenüberstehen.

Litt. b. Die Grenzzölle. Diese sind nach wie vor die ergiebigste Einnahmsquelle des Bundes. Sie steigerte sich allmälig bis auf 17 Millionen (in runder Summe) per Jahr, und im Jahr 1883 hat sie sogar 20 Millionen überstiegen. Erst seit kurzem ist in Folge dessen das Gleichgewicht im Budget wieder hergestellt.

Schon im Juni 1877 hatte der Bundesrath der Bundesversammlung eine Vorlage gemacht, welche wesentlich auf Vermehrung der Einnahmen, insbesondere auf Erhöhung der Grenzzölle abzielte. Es wurde auch die Frage des Tabakmonopols[1]) aufgeworfen, indessen hievon Umgang genommen. Durch verschiedene Beschlüsse wurden vorläufig die Einnahmen erhöht mittelst höherer Besteuerung des Tabaks und des Thees. Die Erneuerung der Handelsverträge mit dem Auslande verzögerte die definitive Berathung und Festsetzung eines neuen Zolltarifs, dieselbe ist erst im Laufe des Jahres 1884 erfolgt. Der neue Zolltarif der einen General- und einen Konventionaltarif enthält, tritt mit dem 1. Januar 1885 in Kraft. (B.-Ges. N. F. VII S. 549 ff.) Durch Art. 28 der Bundesverfassung ist der Durchgangszoll abgeschafft. Trotz der erhöhten Ansätze auf Luxusartikel sind und bleiben eben die schweizerischen Eingangszölle (ein sehr mäßiger Ausgangszoll wird bloß auf Thiere, Holz und einige wenige andere Waaren gelegt) Finanzzölle und es ist keine Rede davon, daß die Schweiz irgendwie von ihrem Standpunkte des Freihandels zum Schutzzollsystem übergehen wolle, obwohl die letztere Tendenz im Schooß der Bundesversammlung ebenfalls Anhänger zählt, da die Schweiz sich gegenwärtig ihren Nachbarn gegenüber in einer viel ungünstigeren Stellung befindet als früher.

Ueber die Zollpolitik der Eidgenossenschaft gibt übrigens Art. 29 der Bundesverfassung die Richtschnur, daß Eingangsgebühren die für die inländische Industrie Landwirthschaft ꝛc. erforderlichen Stoffe, ebenso die Lebensmittel möglichst gering zu taxiren sind, die Luxusgegenstände dagegen den höchsten Taxen unterliegen.

Die schweizerische Grenze ist behufs des Zollbezuges in sechs Zollgebiete eingetheilt und alle das Zollwesen betreffenden Maßregeln und Verfügungen gehen vom Bundesrath (bezw. vom Handels- und Zolldepartement) aus; doch sind die Grenzkantone zum polizeilichen Schutz der Zollbeamten und ihrer Amtsgeschäfte verpflichtet. Zollübertretungen werden mit Bußen belegt im 5—30fachen Betrag des umgangenen Zolles. Hievon fallen $^1/_3$ dem Anzeiger, $^1/_3$ dem Kanton auf dessen Gebiet die Uebetretung stattfand und $^1/_3$ der Bundeskasse zu.

Litt. c. Post- und Telegraphenverwaltung. Art. 36 der Bundesverfassung enthält hierüber einige kurze Bestimmungen. Die Tarife sind demzufolge im ganzen Gebiete der Schweiz nach gleichem und billigem Grundsatze bestimmt. Der Ertrag ist kein bedeutender, weil die Ausgaben so ziemlich die Einnahmen erreichen. Die schweizerischen Posteinrichtungen, namentlich über die Bergpässe sind mit Recht berühmt und das Telegraphennetz hat in der Schweiz eine Ausdehnung gewonnen, wie wohl in keinem Staat der Welt. Die kilometrische Länge der Telegraphennetze ist 6743 km und diejenige der Drähte 16,335 km. Es existiren in der Schweiz 1160 Telegraphenbureaus, von welchen 1072 dem Staat und 88 den Eisenbahngesellschaften

1) Vgl. C. Bodenheimer, Zur Frage einer eidgenössischen Steuer auf Tabak und Branntwein. Bern 1878.

gehören. Auch die Telephonleitungen sind nun ebenfalls dem Regal und der Telegraphenverwaltung unterstellt[1]) durch Bundesrathsbeschluß vom 29. Wintermonat 1880. (B.=Ges. N. F. V S. 240.)

Litt. d. Ertrag der Pulververwaltung. Schon im Jahr 1848 hatte der Bund aus militärischen Rücksichten die Pulverfabrikation übernommen. Nach Art. 41 der B.=V. stehen Fabrikation und Verkauf ausschließlich dem Bunde zu.

Als regelmäßige Finanzquelle läßt sich der Natur der Sache nach diese Fabrikation nicht betrachten; sie erscheint mehr pro forma unter den Ziffern des Art. 42.

Litt. e. Hälfte des Militärpflichtersatzes. Davon wurde im vorigen Kapitel beim Militärwesen bereits gesprochen.

Litt. f. Geldkontingente der Kantone. Diese sind auch in der Bundesverfassung von 1874 wieder aufgeführt, wohl weniger um sie wirklich einzuziehen, sondern vielmehr aus einem gewissen Gefühl der Opposition gegen die Ideen einer direkten Besteuerung der Bürger durch den Bund. Falls der Centralstaat einmal in diese Lage kommen sollte, Geld auf dem Steuerwege einzuziehen, soll dies nur durch Einforderung kantonaler Geldkontingente geschehen können. Die Skala ist am 9. März 1875 von der Bundesversammlung folgendermaßen festgestellt worden[2]):

Kantone	Bevölkerung 1870	Beitrag a. d. Kopf				Gesammt-Kontingent	
Uri	16,107	1.	Klasse	10	Cent.	Francs	1 610
Obwalden	14,415	2.	"	15	"	"	2 165
Nidwalden	11,701	2.	"	15	"	"	1 755
Appenzell i. Rh.	11,909	2.	"	15	"	"	1 786
Schwyz	47,705	3.	"	20	"	"	9 541
Graubünden	91,782	3.	"	20	"	"	18 356
Wallis	96,887	3.	"	20	"	"	19 377
Glaris	35,150	4.	"	30	"	"	10 545
Zug	20,993	4.	"	30	"	"	6 297
Tessin	119,619	4.	"	30	"	"	35 885
Luzern	132,338	5	"	40	"	"	52 935
Freiburg	110,832	5.	"	40	"	"	44 332
Solothurn	74,713	5.	"	40	"	"	29 885
Baselland	54,127	5.	"	40	"	"	21 650
Appenzell a. Rh.	48,726	5.	"	40	"	"	19 490
Schaffhausen	37,721	5.	"	40	"	"	15 088
St. Gallen	191,015	5.	"	40	"	"	76 406
Thurgau	93,300	5.	"	40	"	"	37 320
Zürich	284,786	6.	"	50	"	"	142 393
Bern	506,465	6.	"	50	"	"	253 232
Aargau	198,873	6.	"	50	"	"	99 436
Waadt	231,700	6.	"	50	"	"	115 850
Neuenburg	97,284	6.	"	50	"	"	48 642
Genf	93,239	7.	"	70	"	"	65 267
Baselstadt	47,760	8.	"	80	"	"	42 984
	2,669,147					Francs	1 172 224

Neu hinzugekommen zu diesen Einnahmeposten ist noch seit dem Bundesgesetz vom 8. März 1881 die Banknotensteuer, welche ca. 100 000 Frcs. einträgt.

Die Einnahmen des Bundes beruhen also auf indirekten Steuern, während die Kantone, wie wir im dritten Abschnitte sehen werden, auf die direkten und wesentlich

1) Vgl. F. Meili, Das Telephonrecht. Eine rechtsvergleichende Abhandlung. Leipzig 1885, S. 11 ff.

2) Sie sollte auf Grundlage der Volkszählung von 1880 revidirt werden.

nur auf diese angewiesen sind. Eine Vertheilung beider Einnahmequellen für Beide, Centralstaat und Gliedstaaten, wäre unseres Erachtens besser.

Das Normalbudget der Eidgenossenschaft beträgt jetzt 45—50 Millionen Franken und die Ausgaben (inklusive Verzinsung und Amortisation der Staatsanleihen) müssen innerhalb dieser Grenze sich bewegen, wenn kein Deficit entstehen soll. Den beträchtlichsten Einnahmsposten bilden die Zölle mit 19—20 Millionen Franken, die größten Ausgaben verursachen das Militär mit 15—16 Millionen Franken per Jahr. Das reine Aktivvermögen der Eidgenossenschaft betrug nach der Staatsrechnung von 1883: 8 863 686 Frks. und mit den Spezialfonds im Betrage von 7 858 271 Frks., zusammen im Ganzen 16 721 957 Frks.

§ 11. **Sorge für die gemeinsame Wohlfahrt.** In Art. 2 der Bundesverfassung wird auch die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt als Bundeszweck bezeichnet. Es ist dieß vielleicht die höchste und schönste Aufgabe des Bundes, sie beschlägt zunächst das Gebiet der materiellen Interessen, sie bildet aber auch die Brücke für die idealen Bestrebungen und wenn in der That der Staat heute nicht mehr ein bloßer Rechtsstaat sondern ein Kulturstaat sein soll, so dürfte die schweizerische Eidgenossenschaft den Beweis leisten, daß der Bundesstaat im Stande ist, höhern Aufgaben und Bestrebungen gerecht zu werden, für welche die Kräfte kleiner vereinzelter Gemeinwesen nicht ausreichen. Dagegen liegt allerdings die Gefahr nahe, daß durch die Anhandnahme und Lösung einer größern Kulturaufgabe in die Souveränetät der Gliedstaaten allzustark eingegriffen wird, und dadurch Garantien illusorisch gemacht werden, welche die Verfassung in ihrer formalen Abgrenzung der Kompetenzen aufstellt. Es kommt auch hier, wie so oft im Leben, auf die Art der Ausführung an.

a) Freier Verkehr.

Schon die Bundesverfassung von 1848 hatte eine Reihe von Bestimmungen getroffen über freien Verkehr mit Lebensmitteln, Vieh, Kaufmannswaaren und Gewerbeerzeugnissen jeder Art im Innern der Schweiz. Die Binnenzölle, gewisse Vorrechte des Transportes ferner die Zugs- oder Retrakt-Rechte wurden ausdrücklich abgeschafft. Auch die Verbrauchssteuern, Konsumgebühren, Umgelder auf Wein und andere geistige Getränke sind durch Art. 32 möglichst beschränkt worden und werden es durch einen Zusatz zu Art. 32 der Bundesverfassung von 1874 noch mehr. Mit Ablauf des Jahres 1890 sollen alle Eingangsgebühren, welche jetzt noch durch einzelne Kantone von Wein und andern geistigen Getränken erhoben werden, sowie ähnliche durch einzelne Gemeinden bezogene Gebühren ohne Entschädigung dahin fallen.

Wir treten auf diese Verhältnisse hier nicht näher ein[1]).

Wenn Art. 31 der jetzigen Bundesverfassung die Freiheit des Handels und der Gewerbe im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ausdrücklich gewährleistet, so ist nicht bloß eine Bestimmung im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt getroffen, sondern es wird damit ein besonderes Recht der Schweizerbürger garantirt. Deßhalb behandeln wir diesen Punkt im folgenden Paragraphen.

b) Oberaufsicht über Straßen und Brücken.

Art. 37 statuirte eine Oberaufsicht über die Straßen und Brücken an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Ein solches hat er in hohem Maß an den großen Verkehrswegen, insbesondere an den Alpenstraßen mit Bezug auf die Landesvertheidigung, den Postenverkehr und die Zollerhebung. Zunächst liegt den Kantonen

1) Vgl. Blumer-Morel I. S. 502 f. Meyer II. S. 385 ff.

die Pflicht ob, die Straßen in gehörigem Zustand zu erhalten und früher fand eine Untersuchung nur dann statt, wenn Beschwerden beim Bundesrath eingingen. Seit 1870 aber findet durch das eidgenössische Oberbauinspektorat eine ständige und regelmäßige Oberaufsicht über Brücken und Straßen statt, und bezieht sich dieselbe auf alle mit Bundessubventionen gebauten Straßen und Brücken, auf die vom Bunde unterstützten internationalen Alpenstraßen sowie auf die sonstigen Poststraßen. Auf die großen Alpenpässe nimmt der zweite Satz des cit. Artikels Bezug, welcher sagt: „Die Summen, welche den Kantonen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstraßen zukommen, werden von der Bundesbehörde zurückbehalten, wenn diese Straßen von den betreffenden Kantonen nicht in gehörigem Zustand unterhalten werden".

c) Centralisirte Verkehrsmittel.

Zu den Regalien des Bundes gehören, wie wir schon oben bei den Einnahmsquellen erwähnen mußten, die Posten und Telegraphen, erstere seit dem Jahr 1848. Art. 36 der Bundesverfassung von 1874 lautet folgendermaßen:

„Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache. Der Ertrag der Post- und Telegraphen-Verwaltung fällt in die eidgenössische Kasse."

Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses ist gewährleistet."

Umfang und Wirkungen des Postregals sind bestimmt durch das Bundesgesetz vom 2. Juni 1849 [1]). Für die Ertheilung von Postkoncessionen ist maßgebend: Regulativ vom 8. März 1878 (für Dampfschiffe ist noch in Kraft eine Verordnung vom 27. März 1874) das ursprüngliche Bundesgesetz über die Posttaxen vom 4. Juni 1849 hat schon eine ganze Reihe von Revisionen durchgemacht unter dem Einfluß des großartigen Aufschwungs, den das Postwesen in unserer Zeit überall genommen hat. In jeder Richtung sind die möglichsten Erleichterungen gewährt worden. Das jetzt geltende Gesetz datirt vom 26. Juni 1884.

Die unmittelbare Oberaufsicht des gesammten Postwesens steht dem eidgenössischen Departement des Post- und Telegraphenwesens zu. Die Schweiz ist in 11 Postkreise eingetheilt und die ganze Organisation der Postverwaltung durch das Bundesgesetz vom 25. März 1849 nebst einer Ergänzung vom 17. Juli 1866 geordnet.

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851, durch welches das Telegrapheninstitut in der Schweiz eingeführt wurde, beschränkt sich zunächst darauf, einige allgemeine Grundsätze aufzustellen und im Uebrigen dem Bundesrath ausgedehnte Vollmacht zu ertheilen. Durch das Bundesgesetz, betreffend die Organisation der Telegraphenverwaltung vom 11. Wintermonat 1854 wurde es außer Kraft gesetzt und die neue Institution definitiv geordnet. Der Bund nahm, gestützt auf das Postregal, das ausschließliche Recht für sich in Anspruch, elektrische Telegraphen in der Schweiz zu errichten oder die Erstellung derselben zu bewilligen. Jede Eisenbahnverwaltung ist berechtigt, ausschließlich für ihren Dienst längs der Bahn einen oder zwei Drähte und für diese auf den Stationen Apparate anzubringen; die unentgeltliche Benutzung ist jedoch nur gestattet behufs Regelung und Sicherung des Bahnbetriebes. Mittelst der eidgenössischen Telegraphen kann Jedermann telegraphiren. Jedoch sollen Telegramme, deren Inhalt die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährden oder gegen Sittlichkeit und

1) B.-G. I. S. 94 ff. Dasselbe enthält in Art. 12 ff. die Vorschriften über die civilrechtliche Haftbarkeit der Postanstalt. Vgl. dazu: Dr. Meili, Die Haftpflicht der Postanstalten. Vergleichende Studien über die Gesetzgebung der Schweiz und der Nachbarstaaten. Leipzig 1877.

Anstand verstoßen, zurückgewiesen werden. Die eidgenössische Verwaltung übernimmt, keine Verantwortlichkeit für die telegraphische Korrespondenz. Die weiteren durch Reglements oder Verordnungen getroffenen Bestimmungen interessiren uns hier nicht [1].

Münzwesen. Während früher das schweizerische Münzwesen sich in einem Zustande heilloser Verwirrung befunden hatte, wurde auch hier durch die Bundesverfassung von 1848 ein wohlthätiger Fortschritt angebahnt. Das Münzwesen ruht theilweise auf dem Bundesgesetz vom 7. Mai 1850, theils auf der sogenannten lateinischen Münz-Konvention vom 5. November 1878 zwischen der Schweiz, Frankreich, Italien, Belgien und Griechenland. Art. 38 der Bundesverfassung von 1874 sagt: „Dem Bunde steht die Ausübung aller im Münzregale begriffenen Rechte zu". Die schweizerische Münzeinheit, Franken genannt, besteht aus 5 Gramm Silber $^9/_{10}$ fein, der Franken theilt sich in 100 Rappen oder Centimes. Es werden Silber, Billon und Kupfermünzen geprägt. Außerdem auch eventuell Goldmünzen im Verhältniß zum Silber wie 1: $15^1/_2$. Niemand ist gehalten andere Münzsorten anzunehmen mit Ausnahme solcher Gold- und Silbersorten die in genauer Uebereinstimmung mit dem durch gesetzliche und vertragliche Normen aufgestellten Münzsystem von der Eidgenossenschaft oder vom Bundesrath als diesen Bedingungen entsprechende Zahlungsmittel anerkannt sind. Den Verlust durch Abnützung von schweizerischen Münzen trägt die eidgenössische Kasse, außer den Goldmünzen, welche durch Abnützung unter $^1/_2$% der Fehlergrenze aufhören, gesetzliche Zahlungsmittel zu sein [2].

Art. 39 der Bundesverfassung von 1874 sagt: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe von Banknoten zu erlassen.

Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen."

Durch das Bundesgesetz vom 8. März 1881 (B.-Ges. N. F. V S. 400) dessen Redaktion große Mühe verursachte, ist nun die Ausgabe und Einlösung von Banknoten geregelt. Niemand außer den Emissionsanstalten selbst, ist gehalten, Banknoten an Zahlungsstatt anzunehmen. Löst eine Bank eine von ihr ausgestellte Banknote nicht bei Vorweisung ein, so kann der Noteninhaber die Nichteinlösung durch Protesterhebung amtlich konstatiren lassen und beim Bundesgericht die Zwangsliquidation der Bank beantragen. In dieser haben die Noteninhaber ein Vorrecht auf die Baarschaft, das Wechselportefeuille und eventuell die Werthschriftenhinterlage sowie auf die vom Kanton, wenn er 60% der Notenemission einer Bank garantirt hat, einzuwerfende Summe. Zurückgerufene Noten können nach Ablauf des zu ihrer Einlösung bei der emittirenden Bank festgesetzten Termins noch während 30 Jahren bei der Bundeskasse (welcher die Bank den Betrag hinterlegen muß) eingelöst werden. Jede Emissionsbank ist verpflichtet, die unentgeltliche Vermittlung der Einlösung von Noten anderer schweizerischer Emissionsbanken zu besorgen, sowie dieselbe vollwerthig an Zahlung anzunehmen, so lange die Bank ihre eigenen Noten pünktlich einlöst.

Nach Art. 40 der Bundesverfassung ist die Festsetzung von Maß und Gewicht ebenfalls Bundessache. Die Ausführung der bezüglichen Gesetze geschieht durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes. Nachdem die Einführung des meterischen Systems schon unter der alten Bundesverfassung vorbereitet und erleichtert worden war, erschien am 3. Juli 1875 ein neues Bundesgesetz über Maß und Gewicht, in Folge dessen das genannte System

1) Im Einzelnen s. Blumer-Morel I. S. 558 ff.

2) Ueber das Münzwesen und die Münzprägungen in der Schweiz. Vgl. A. Escher, eidgenössischer Münzdirektor, in Wirth's Statistik I. S. 475—487.

auf 1. Januar 1877 auch in der Schweiz eingeführt wurde. Hiernach bildet für Maß und Gewicht der Meter die Grundlage. In Verträgen sollen alle Maß- und Gewichtsangaben dem Gesetz konform sein.

Für die Eichmeister und den Tarif der Eichgebühren bestehen besondere Vorschriften.

d) **Unterstützung öffentlicher Werke.**
(Gewässer-Korrektionen und Eisenbahnen.)

Die frühere Zeit kannte keine Betheiligung des Bundes an öffentlichen Arbeiten. Eine Ausnahme bildet nur die Linth-Korrektion (das Werk des edeln „Escher von der Linth"), welche während der Mediationszeit unter Mitwirkung der Tagsatzung ausgeführt wurde. Im Jahre 1848 wurde dann der Art. 23 in die Bundesverfassung aufgenommen und gleichlautend in diejenige von 1874 übertragen. Darnach steht dem Bunde das Recht zu im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines Theiles derselben auf seine Kosten öffentliche Werke zu errichten, oder die Errichtung derselben zu unterstützen. Er kann auch aus militärischen Gründen die Errichtung von solchen untersagen. Seitdem ist von dieser Bestimmung vielfach Gebrauch gemacht worden, insbesondere zu Gunsten von Flußregulirungen (Rhein, Reuß, Rhone und Juragewässer) aber auch für Straßenbauten, namentlich die Alpenstraßen. Besondere Entschädigungen gewährt Art. 30 der Bundesverfassung den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstraßen.

Während die Bundesverfassung von 1848 nichts auf die Eisenbahnen Bezügliches enthielt, sagt Art. 26 der jetzigen Bundesverfassung: „Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache."

Die Geschichte des schweizerischen Eisenbahnwesens bietet manches Interessante, doch können wir uns hier nicht damit befassen [1]). Trotz der größeren Terrainschwierigkeiten und obwohl erst später als anderswärts mit der Erstellung von Bahnen begonnen wurde, ist heute die Schweiz von einem ganzen großen Netz solcher durchzogen. Die Betriebslänge beträgt jetzt (1884) 2829 km und die Baukosten betrugen bis Ende 1882: 943 917 419 Frcs. Man hat sich in der Schweiz von Anfang an auf den Boden des Privatbaues gestellt (ob zum Vortheil des Landes dürfte zu bezweifeln sein) und die Stellung des Bundes zum Eisenbahnwesen war daher bis heute insofern die gleiche, als sich derselbe mit dem Bau und Betrieb derselben nicht beschäftigt hat. Einzig für die Gotthardbahn wurden vom Bunde theils um ihrer internationalen Bedeutung willen, theils um überhaupt dieses großartigste Werk unseres Jahrhunderts zu ermöglichen Subventionen gewährt (in Verbindung mit dem Deutschen Reich und Italien), dies war gerade nach dem cit. Art. 23 der Bundesverfassung zulässig. Die Stellung des Bundes hat sich nun aber darin etwas verändert, daß, während durch das Gesetz von 1852 das Eisenbahnwesen den Kantonen und den von ihnen konzessionirten Privaten überlassen war, durch das Gesetz vom 23. Dezember 1872 die Konzessionsertheilung mit der entsprechenden Aufsicht über den Bau und Betrieb der Bahnen aus der Hand der Kantone in die Hand des Bundes gelegt wurde, immerhin mit gewisser Mitwirkung der ersteren. Konsequent damit wurde dem Bunde auch das Recht gegeben für größere Einheit im Bau und Betrieb die nöthigen Vorkehrungen zu treffen. In den Konzessionen werden auch die Bedingungen eines Rückkaufs einer Eisenbahn durch den Bund (und eventuell durch den Kanton) bestimmt und nur mit Genehmigung

---

1) Sehr interessante Details hierüber finden sich in Wirth's Statistik I. S. 497 ff. Vgl. auch Blumer-Morel II. S. 36 ff. Von der Eisenbahngesetzgebung wird in § 13 die Rede sein.

des Bundes kann auch eine Konzession ganz oder theilweise an einen Dritten übertragen werden.

In Folge von großartigem Schwindel im Bau einer Menge von unnöthigen und unrentablen Linien sind große Nothstände erwachsen. Die Ernüchterung wird hoffentlich dazu dienen, wieder in ein besseres Geleise einzulenken.

Das neueste Ereigniß auf dem Gebiete des politisch und wirthschaftlich so wichtigen Eisenbahnwesens ist die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung vom 6. März 1883, betreffend die Frage des Rückkaufs der schweizerischen Eisenbahnen und das Gesetz über die Beaufsichtigung des Rechnungswesens derselben vom 21. Christmonat 1883 (B.-Bl. 1883 I S. 267 ff.). Schon der Bundesrath hatte die Frage des Rückkaufs ablehnend beantwortet und technische Gründe angeführt, während die politischen wohl den Ausschlag gaben. In der Sommersession 1883 fanden hierüber im Stände- und Nationalrath sehr lange und interessante Verhandlungen statt. Es wurde beschlossen zur Zeit vom Recht der Aufkündung der Konzessionen und des Rückkaufs keinen Gebrauch zu machen. Dagegen wurde die Vorlage, betreffend das Rechnungswesen angenommen. Nach diesem Gesetz sollen alle Auslagen, welche nicht auf die Baurechnung gehören, aus den jährlichen Betriebs-Einnahmen bestritten werden. Die jährlichen Rechnungen und Bilanzen sind von den Eisenbahnverwaltungen dem Bundesrath vorzulegen und nach dem Ermessen des letzteren zu berichtigen, mit Rekursrecht der Aktionärversammlung an das Bundesgericht wegen verkürzten Reingewinnes.

c) Unterrichtswesen.

Die im Jahre 1818 eröffnete Generalstabsschule in Thun war die erste eidgenössische Unterrichtsanstalt. Das Hauptverdienst, zwar nicht an der Gründung aber an der Entwicklung derselben, gebührt dem nachherigen General Dufour. Durch die Bundesverfassung von 1848 wurde auch der militärische Unterricht der Spezialwaffen und die Bildung der Instruktoren für die übrigen Waffengattungen dem Bunde übertragen. Aber auch das Gebiet des bürgerlichen Unterrichtswesens wurde nun vom Bunde betreten, indem Art. 22 sagte: „Der Bundesrath ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten."

Das Letztere geschah sofort[1]) und Zürich wurde zum Sitz derselben erkoren, indem man es für den Verlust der alten vorörtlichen Stellung in dieser Weise entschädigen wollte. Die Gründung einer Bundesuniversität ist heute noch nicht ausgeführt und wird wohl ein frommer Wunsch bleiben, obwohl die Bundesverfassung von 1874 im ersten Satze des Art. 27 das in folgender Weise erwähnt: „Der Bund ist befugt, außer der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen"; also erweiternd auch die Möglichkeit von Bundessubventionen für bestehende höhere kantonale Lehranstalten ausspricht. Allein gerade auf diesem Gebiete ging die Bundesverfassung von 1874 einen bedeutenden Schritt weiter als diejenige von 1848, indem die Volksschulen der Kantone einer gewissen Kontrolle des Bundes unterstellt und einige allgemeine Erfordernisse bezeichnet werden; die betreffenden Bestimmungen des Art. 27 lauten nämlich folgendermaßen:

„Die Kantone sorgen für genügenden Privatunterricht, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

---

1) Ueber diese Lehranstalt vgl. Bericht über die Organisation und die Wirksamkeit der eidgenössischen polytechnischen Schule (vom Schulrathspräsidenten Kappeler verfaßt) Zürich 1873 8°.

Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nöthigen Verfügungen treffen".

Ueber diesen Artikel wurde s. Zt. lange debattirt. Einzelne wollten noch weiter gehen, während vielen umgekehrt diese Vorschrift ein Eingriff in die Selbstständigkeit der Kantone und der Gemeinden auf diesem Gebiete zu sein schien. Der Artikel ist offenbar ein Kompromiß zwischen zwei entgegengesetzten Standpunkten.

Der Bund hat unzweifelhaft ein großes Interesse daran, daß der Volksunterricht so beschaffen sei, daß jeder Schweizerbürger zur Ausübung seines Stimmrechts, womit derselbe eben auch über das Wohl und Wehe seiner Mitbürger und des ganzen Vaterlandes verfügt, befähigt werde, zum mindesten lesen und deutlich schreiben könne und auch, daß er in politisch vaterländischen Dingen nicht ganz unwissend sei. Der Bund hat daher das Recht einer Kontrolle des Primarunterrichts. Weiter aber soll er nicht gehen.

Wir kommen im vierten Abschnitt § 25 auf diesen Artikel der Bundesverfassung wieder zu sprechen, da er wesentlich das kirchliche Gebiet berührt.

Uebrigens wird zur Zeit in allen Kantonen für den Volksunterricht außerordentlich viel gethan [1]). In einzelnen protestantischen Kantonen ist das Unterrichtswesen geradezu musterhaft.

f) Einbürgerung Heimathloser.

Nach Art. 68 der Bundesverfassung ist Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimathlose und die Maßregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimathlosen Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Dem Unwesen des Vagabundenthums hatten schon frühere Maßnahmen zu steuern gesucht, doch erst die Bundesverfassung von 1848 schlug den richtigen Weg ein. Durch das Bundesgesetz über die Heimathlosigkeit vom 3. Dezember 1850 wurden die Heimathlosen als Personen definirt, welche weder einem Kanton als Bürger, noch einem auswärtigen Staat als heimathberechtigt angehören und in zwei Kategorien geschieden, in Geduldete oder Angehörige, d. h. solche, welche bisanhin in dieser Eigenschaft von einem Kanton anerkannt wurden und in Vaganten, d. h. Individuen ohne festen Wohnsitz. Für beide Klassen mußte durch die Bundesbehörde ein Kantonsbürgerrecht und durch die Kantone, welche er berührte, ein Gemeindebürgerrecht ausgemittelt werden. Es war dies eine lange und mühevolle Arbeit [2])".

g) Gesundheitspolizei.

Nach Art. 69 steht dem Bund die Gesetzgebung zu über zu treffende gesundheitspolizeiliche Verfügungen gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen. Es ist zu bedauern, daß man hier nicht einen Schritt weiter gegangen ist. Eine allgemeine schweizerische Medicinalgesetzgebung ist ein dringendes Bedürfniß und es scheint uns der Erlaß einer solchen wenigstens durch den Geist der Bundesverfassung, die in so weitem Umfang für das allgemeine Wohl sorgt, nicht ausgeschlossen. Leider ist ein Bundesgesetzentwurf, betreffend Maßnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien in der Volksabstimmung vom 30. Juli 1882 mit großem Mehr verworfen worden.

Dagegen ist der gesundheitspolizeiliche Gesichtspunkt im Interesse der Wohlfahrt der Bevölkerung wohl wesentlich maßgebend gewesen bei Erlaß des Art. 84 der Bundesverfassung. Darnach ist der Bund befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwen-

1) Wirth, Statistik Bd. III.
2) Vgl. Blumer a. a. O. I. S. 449 ff.

dung von Kindern in Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Ebenso ist er berechtigt Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen. In Folge dessen wurde ein besonderes Fabrikgesetz berathen und am 23. März 1877 erlassen. Die Normalarbeitszeit beträgt elf Stunden. Nachtarbeit ist bloß ausnahmsweise mit amtlicher Bewilligung zulässig, ebenso Sonntagsarbeit; jedenfalls muß der zweite Sonntag frei sein. Für Frauen und Kinder sind eine Reihe von schützenden Bestimmungen getroffen. Wöchnerinnen dürfen 2 Wochen vor und 6 Wochen nach der Niederkunft nicht beschäftigt werden. Kinder unter 14 Jahren dürfen gar nicht, von 14—18 Jahren nicht zur Nacht- oder Sonntagsarbeit verwendet werden. Schulunterricht und Arbeit zusammen dürfen 11 Stunden nicht übersteigen. Die Vollziehung des Gesetzes ist Sache der Kantone unter Aufsicht des Bundes, welcher Fabrikinspektoren bestellt. Uebertretungen ziehen Buße und Gefängniß nach sich.

h) Ordnung des Versicherungswesens und der Auswanderung.

Art. 34 Abs. 2 unterstellt den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenten und von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens der Aufsicht und der Gesetzgebung des Bundes. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung wurde am 24. Christmonat 1880 ein Bundesgesetz erlassen über den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen (B.-Ges. N. F. V. S. 348), das eine Reihe von schützenden Maßnahmen enthält. Das Versicherungswesen dagegen ist noch nicht bundesgesetzlich normirt, doch wird demnächst ein Entwurf hierüber in Berathung gezogen werden.

i) Sittenpolizei.

Nach Art. 35 ist die Errichtung von Spielbanken untersagt und es sind auch mit dem 31. Christmonat 1877 die früher bestandenen geschlossen worden. Auch mit Bezug auf Lotterien behält sich der Bund die geeigneten Maßnahmen vor.

k) Förderung der Landwirthschaft, sowie der gewerblichen und industriellen Berufsbildung.

Unterm 27. Juni 1884 hat die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses eine Reihe von Anordnungen getroffen zur Hebung der Landwirthschaft. Demnach wird künftig jährlich ein Kredit von mindestens 100 000 Frcs. zur Verbesserung der Rindviehzucht und ein solcher von mindestens 60 000 Frcs. zur Hebung der Pferdezucht ausgesetzt. Ebenso werden Maßnahmen getroffen gegen Schäden, welche die landwirthschaftlichen Produkte bedrohen, namentlich gegen die Reblaus und in mannigfacher Weise die landwirthschaftliche Bevölkerung durch Ausstellungen, Stipendien u. s. f. unterstützt.

Unter'm gleichen Tage wurde ebenfalls ein Bundesbeschluß erlassen, dahin gehend, daß zur Förderung der gewerblichen und industriellen Berufsbildung der Bund Beiträge leisten soll an Handwerker- und gewerbliche Fortbildungs- und Zeichnungsschulen. Die Beiträge des Bundes belaufen sich je nach dem Ermessen des Bundesrathes bis auf die Hälfte der Summe, welche jährlich von den Kantonen, Gemeinden, Korporationen und Privaten aufgebracht wird. Es findet darüber eine Verständigung mit den Kantonsregierungen statt. Man will also die bisherigen Quellen nicht abgraben sondern öffnen. Die Ausführung ist Sache der Zukunft.

l) Beiträge für verschiedene gemeinnützige Zwecke.

Seit dem Jahr 1848 hat der Bund eine Reihe der verschiedenartigsten gemeinnützigen und patriotischen Unternehmungen und Anstalten (Schweizer Unterstützungsvereine im Ausland, Ausstellungen, Winkelried-Denkmal u. s. f.) durch Beiträge und was

wohl noch höher anzuschlagen ist, durch seine moralische Intervention unterstützt. In allerneuester Zeit ist auch der Antrag gestellt worden, ein schweizerisches National-museum zu gründen, namentlich um zu verhüten, daß werthvolle historische Erinnerungen oder Kunstschätze in's Ausland verkauft werden.

m) Forst- und Wasserbaupolizei.

Nach Art. 24 hat der Bund das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge. Die Oberaufsicht über die Gewässer erstreckt sich auf alle Wildwasser innerhalb der Abgrenzung des eidgenössischen Forstgebietes und diejenigen außerhalb dieses Gebietes, welche die maßgebenden Behörden bezeichnen. Der Bund wacht darüber, daß von den Kantonen die nöthigen Arbeiten ausgeführt und von den bezeichneten Gewässern kein den öffentlichen Interessen nachtheiliger Gebrauch gemacht werde. Die Ausführung der Wasserbauten, Eindämmungen und Korrektionen und aller derjenigen Vorkehrungen, welche Bodenbewegungen verhindern sollen, ist Sache der Kantone. Diese erhalten jedoch aus der Bundeskasse Beiträge, zunächst an die Erstellungskosten bis auf 40%, dann aber auch an die Kosten der Wiederherstellung, wenn in Folge von Naturereignissen Werke von größerer Bedeutung zerstört werden. Die Oberaufsicht des Bundes in Bezug auf die Forstpolizei erstreckt sich auf das Gebiet der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Appenzell, Graubünden, Tessin und Wallis und den gebirgigen Theil des Gebietes der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Zug, Freiburg, St. Gallen und Waadt; unter diese Aufsicht fallen sämmtliche Schutzwaldungen und außerdem die Staats-, Gemeinde- und Korporationswaldungen, auch wenn sie nicht zu den Schutzwaldungen gehören sollten, in gewisser Beziehung ferner die Privatwaldungen. Unter Schutzwaldungen sind alle diejenigen Waldungen zu verstehen, welche vermöge ihrer hohen Lage oder durch ihre Lage an steilen Gebirgshängen, auf Anhöhen, Gräten, Rücken, Vorsprüngen, oder in Quellgebieten, Engpässen, an Rüfen, Bach- und Flußufern, oder wegen zu geringer Waldfläche einer Gegend zum Schutze gegen schädliche klimatische Einflüsse, Windschäden, Lawinen, Stein- und Eisschläge, Erdabrutschungen, Unter-waschungen oder Ueberschwemmungen dienen. Die Ausscheidung derselben von den übrigen Waldungen geschieht durch die Kantone mit Genehmigung des Bundesrathes. Dieser letztere überwacht die Forstpolizei im Hochgebirge durch einen eidgenössischen Forstinspektor, einen Adjunkten nebst dem erforderlichen übrigen Personal. Die der eidgenössischen Oberaufsicht unterstellten und vermarkten Waldungen dürfen ohne kantonale Bewilligung weder vermindert, noch zur Nutznießung und zum Eigenthum real getheilt, noch veräußert werden.

n) Fischerei, Jagd- und Vogelschutz.

Nach Art. 25 ist der Bund befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Ausübung der Fischerei und Jagd namentlich zum Schutz der für die Land- und Forstwirth-schaft nützlichen Vögel zu treffen. Dieß ist auch geschehen durch das Bundesgesetz vom 17. September 1875 über Jagd- und Vogelschutz und durch dasjenige über die Fischerei vom 18. September des gleichen Jahres. (B.-Ges. N. F. II. 487, 156)[1]).

§ 12. **Die durch die Bundesverfassung garantirten individuellen Rechte.** Die Gewährleistungen der sog. Grundrechte und Garantien verschiedener Art sind theils in der Bundesverfassung theils in den Kantonalverfassungen enthalten. Seit 1848 hat der schweizerische Bundesstaat den politischen und individuellen Rechten einen wirksamen Schutz angedeihen lassen und zur Ausbildung einer reichen Präjudiziensammlung geführt, die

1) Näheres bei Blumer-Morel II. S. 301—314.

bis 1874 in den Entscheidungen des Bundesrathes und der Bundesversammlung und seither vorzugsweise in denjenigen des Bundesgerichts niedergelegt ist. Wir können hier nur das Wesentliche skizziren.

1. Die Rechtsgleichheit.

a) Art. 4 der Bundesverfassung enthält (gleichlautend der Verfassung von 1848) den Satz: „Alle Schweizer sind vor den Gesetzen gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen." Schon die Einheitsrepublik von 1798 hatte alle Vorrechte einzelner Geschlechter, Stände oder Städte abgeschafft. Die politische Gleichberechtigung aller Bürger scheint, auf den ersten Blick ein sehr einfacher Begriff zu sein; indessen ist sie nicht immer in konsequenter Weise ausgelegt und durchgeführt worden. Der Bundesrath ist in seinen Entscheidungen immer von der Ansicht ausgegangen, daß die Gleichheit vor dem Gesetz nicht in absolutem, sondern nur in relativem Sinn, d. h. unter Voraussetzung völlig gleicher thatsächlicher Verhältnisse[1]) gefordert werden könne.

b) Gleichstellung der Schweizerbürger mit den Kantonsbürgern. (Art. 60.) Dieser Artikel ist von ungleich größerer Bedeutung als der eben erwähnte Art. 4; denn während vor 1848 die Kantone es liebten das Reciprocitätssystem gegeneinander anzuwenden, z. B. in Paternitätssachen oder im Konkursrecht, so mußte dies mit dem Bundesstaat dahinfallen, da ja jeder Bürger des Gliedstaates zugleich auch Bürger des Gesammtstaates ist, wie dies die nordamerikanische Bundesverfassung IV 2. 1 und die deutsche Reichsverfassung Art. 3 sanktioniren. Art. 60 B.-V. lautet: „Sämmtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten."

Eine Ausnahme hievon machen die Rechtsverhältnisse, welche gemäß den Konkordaten oder der kantonalen Gesetzgebung unter dem heimathlichen Rechte stehen; denn die Anwendung des heimathlichen Gesetzes in Statusfragen — vergesse man nicht, daß in der Schweiz noch keine einheitliche Civilgesetzgebung mit Bezug auf Familien- und Erbrecht besteht — entspricht in der Eidgenossenschaft einer ziemlich allgemein anerkannten Regel.

Dagegen muß der Art. 60 auch im Strafrecht in dem Sinne seine Anwendung finden, daß Schweizerbürger anderer Kantone nicht wegen des nämlichen Vergehens anders bestraft werden dürfen, als die betreffenden Kantonsbürger.

2. Freie Niederlassung.

In früheren Jahrhunderten wurde der Bürger oder Angehörige eines Kantons, welcher in einen anderen Kanton übersiedelte, hier wie ein Fremder behandelt und mußte sich mannigfachen Zurücksetzungen unterziehen. Die helvetische Verfassung führte zuerst ein allgemeines Schweizerbürgerrecht ein; doch blieb sie auch hier wie in so vielen anderen Dingen in der Neuorganisation stecken. Die Vermittlungsakte, obwohl sie zum Föderalismus zurückkehrte, suchte von dem Schweizerbürgerrecht so viel als möglich zu retten; sie anerkannte dem Grundsatze nach nicht bloß die volle Niederlassungsfreiheit, sondern auch das politische Stimmrecht im Niederlassungskanton, indem Art. 4 derselben bestimmte: »chaque citoyen suisse a la faculté de transporter son domicile dans un autre canton et d'y exercer librement son industrie; il acquiert les droits politiques conformément à la loi du canton où il s'établit; mais il ne peut jouir à la fois des droits politiques dans deux cantons«. Diese Vorschrift bewegt sich auf dem Boden der Freiheit

1) Vgl. Ullmer, Praxis I. Nr. 6—9. Einen etwas andern Standpunkt nimmt Rüttimann ein in seinem N. A. B.-St.-R. II. §§ 477—479.

der Niederlassung von Kanton zu Kanton und gibt den Niedergelassenen die gleichen Rechte, wie dem Kantonsbürger, was das Kantonalleben anbetrifft. Die Niederlassungsfreiheit im Innern der Kantone selbst, den Antheil der Niedergelassenen am Gemeindeleben bestimmten dann aber die Kantone nach Belieben. Der Bundesvertrag von 1815 gab die ganze Materie wieder den Kantonen anheim und das allgemeine Niederlassungsrecht unter den Kantonen fiel dahin. Indessen kam wenigstens unter zwölf Kantonen am 10. Juli 1819 ein Konkordat zu Stande, welches im Wesentlichen wieder den Standpunkt der Mediationsakte einnahm und die Bedingungen der Niederlassung feststellte. Der Regierung des Niederlassungskantons wurde gestattet, den Niedergelassenen in seine Heimath zurückzuweisen, sofern er sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig mache oder durch Verarmung der Gemeinde oder dem Kantone zur Last falle.

Die Bundesverfassung von 1848 [1]) erhob hierauf die Niederlassungsfreiheit wieder zum allgemeinen Landesgesetz und zwar im Wesentlichen in derjenigen Formulirung, welche sie durch das Konkordat von 1819 empfangen hatte. Gleich der Mediationsverfassung beschränkte sie sich aber auf Regulirung des Verhältnisses von Kanton zu Kanton und ließ selbst den Kantonen die Freiheit, die Niedergelassenen während der ersten zwei Jahre der Niederlassung von der kantonalen Stimmberechtigung auszuschließen. Mit der Regulirung der Verhältnisse im Inneren der Kantone oder mit anderen Worten mit Ordnung ihrer Stellung im Gemeindeleben befaßte sie sich dagegen nicht.

Dieser letzte Schritt blieb der Verfassung von 1874 vorbehalten; doch kam man dabei zunächst zu einem eigenthümlichen Resultat. Im Kanton Bern war nämlich für die Armenversorgung das System der Unterstützung am Wohnsitz eingeführt worden und dies hatte zur Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Innern des Kantons geführt für alle diejenigen Personen, welche unterstützungsbedürftig geworden waren. Es ist zwar nicht sehr rationell, daß man gerade diese Volksklasse, die zu ihrer Wiedererholung am allermeisten der Freiheit, der Bewegung und Niederlassung an denjenigen Punkten, wo sie Arbeit finden könnte, bedürfte, derselben beraubt; indeß würde die Freiheit hier bei gleichzeitiger Unterstützung am Wohnsitz allerdings dazu führen, daß sich die Bedürftigen massenhaft auf die wohlhabenderen Ortschaften losstürzen und heuschreckenartig dieselben abweiden würden. In den anderen Kantonen, wo überhaupt gesetzliche Armenpflege besteht, hat jeder Bürger dagegen seinen gesicherten Rückzug in seine Heimathsgemeinde [2]) und es ist damit die Unterstützungspflicht über das ganze Land so vertheilt, daß jeder Gemeinde nur diejenigen Armen zufallen können, welche ihr eigenthümlich angehören. Hier kann man deßhalb auch dem Armen die volle Freiheit der Bewegung ohne Gefahr gewähren; denn sobald er anfängt, Andern zur Last zu fallen, so kann man ihn in seine Heimath instradiren.

Unter solchen Umständen war es natürlich schwer, die beiden Systeme zu vereinigen. Entweder mußte man davon abstrahiren, sich auch mit dem Niederlassungswesen im Innern der Kantone zu beschäftigen und es bei der interkantonalen Regulirung belassen oder man mußte eine Ausnahme für Bern zulassen, der man eine allgemeine Fassung zu geben hatte, um das Stoßende der Konstituirung eines Ausnahmeverhältnisses für einen einzelnen Kanton auszuweichen. Man zog diesen zweiten Weg vor und formulirte demzufolge den Art. 45 der Bundesverfassung dahin, daß man zuerst den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit in sehr freier Art in denselben niederlegte, die

---

1) Wir entlehnen diesen Passus dem Buche von Dubs II. S. 113—116.

2) Dieses System beruht auf einem Tagsatzungsbeschluß vom 30. September 1551. S. unten Abschnitt III. § 23.

Verweigerung und Entziehung derselben stark beschränkte, dann aber rechtsumkehrt machte und in folgender Weise eine Ausnahme statuirte.

„In Kantonen, wo die örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, daß dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimathkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last gefallen seien".

Man ist also auf dem Suchen nach der Einheit zu ihrem Gegentheil, dem Dualismus gekommen, was eine eigenthümliche Ironie des Schicksals ist. Wir wollen nun aber, von diesem Ausnahmeverhältniß absehend, uns für die Folge nur an das regelmäßige Verhältniß halten und sehen, wie es im Detail geordnet worden ist.

„Jeder Schweizer, sagt Art. 45 im Eingange, hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimathschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt." Da jeder Bürger das Recht hat, von seiner Heimathbehörde ein solches Ausweispapier zu verlangen und da es durch seitherige Beschlüsse der Bundesversammlung untersagt wurde, anders als in Folge strafgerichtlicher Untersuchung auf ein solches Papier einen amtlichen Arrest zu legen oder ein Faustpfandrecht an demselben zu konstituiren, so ist durch jene Bestimmung das Niederlassungsrecht im weitesten Sinne Jedermann gesichert.

Immerhin gibt es einzelne Verweigerungs= und Entlassungsgründe.

„Ausnahmsweise", führt nämlich der Artikel fort, „kann die Niederlassung denjenigen, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, verweigert oder entzogen werden." Dies Recht der Verweigerung und Entziehung ging früher viel weiter. Erstlich konnten überhaupt Alle entfernt werden, welche die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren hatten, wenn auch dieser Verlust nicht auf einem strafgerichtlichen Urtheil beruhte. Es traf dies namentlich die Falliten, auch wenn das Falliment nichts Strafbares an sich trug. Diese Bestimmung wurde nun, da sie oft zu wirklichen Härten führte, beseitigt. Ferner wurde das Ausweisungsrecht früher auch der Polizei gegenüber Personen gewährt, die sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig gemacht hatten. Auch dies wurde, obschon nicht ohne harten Kampf, beseitigt, ob zum Heil des Landes, mag ununtersucht bleiben.

Dagegen wurde das Recht der Entziehung der Niederlassung doch noch auf zwei weitere Fälle ausgedehnt. „Weiterhin", lautet die Fortsetzung des Artikels, „kann die Niederlassung denjenigen entzogen werden, welche wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, sowie denjenigen, welche dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen und deren Heimathgemeinde resp. Heimathkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt."

Dabei wird bezüglich des letzten Punktes beigefügt: „Jede Ausweisung wegen Verarmung muß von Seite der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimathlichen Regierung zum Voraus angezeigt werden." Es soll durch diese Bestimmung die mitunter inhumane Fortschaffung Armer auf dem sog. Schub verhindert oder wenigstens auf ganz gerechtfertigte Fälle beschränkt werden.

Das Prinzip der Niederlassungsfreiheit ist durch die vorstehenden Bestimmungen gesichert; allein diese Freiheit erhält ihren volleren Werth erst dadurch, daß dem Niedergelassenen am Orte seiner Niederlassung auch eine feste Rechtsstellung gewährt wird, damit er nicht, wie der alte Hintersäße, bloß aus Gnaden existire. Dafür ist nun verschiedentlich gesorgt.

Erstlich hat nun der schweizerische Niedergelassene natürlich alle Rechte, die dem Schweizerbürger, abgesehen von dem Orte seines Sitzes überhaupt zustehen und es ist in

Art. 60 der Bundesverfassung weiter ausdrücklich vorgeschrieben: „Sämmtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürgern in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürger des eigenen Kantons gleich zu halten"; — eine Bestimmung, die natürlich ganz besonders den Niedergelassenen zu gute kommt. Es ist aber auch am Schlusse des Art. 45 noch speziell vorgeschrieben: „Der niedergelassene Schweizerbürger darf von Seite des die Niederlassnng gestattenden Kantons mit keinen anderen besonderen Lasten behufs der Niederlassung belegt werden. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern, als den Ortsbürger. „Ein Bundesgesetz wird das Maximum der für für die Niederlassungsbewilligung zu entrichtenden Kanzleigebühr bestimmen". Es wurden dafür s. Zt. 6 Franken für vier Jahre fixirt. Das neue ausgearbeitete, indeß in der Volksabstimmung verworfene Gesetz hatte 2 Franken per Jahr in Aussicht genommen. (So Dubs a. a. O.)

Was nun die politische Rechtsstellung der Niedergelassenen zu ihrer Niederlassungsgemeinde betrifft, so normirt der Art. 43 der Bundesverfassung dieselbe also:

„Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.

Der niedergelassene Schweizerbürger genießt an seinem Wohnsitze alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Der Mitantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas Anderes bestimmen würde.

In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht des Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrathes."

Diese Verhältnisse sind ziemlich schwierige, und indem wir zum näheren Verständniß derselben auf den § 23 über das Gemeindewesen im dritten Abschnitte verweisen, beschränken wir uns hier auf wenige kurze Bemerkungen. Die drei ersten Abschnitte des citirten Artikels entsprechen im Wesentlichen dem Art. 42 der Bundesverfassung von 1848, sie konstituiren ein allgemeines Schweizerbürgerrecht. Aber während nach dieser letzteren der niedergelassene Schweizerbürger das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten erst nach einem längeren Aufenthalt erwarb, welches bis auf zwei Jahre ausgedehnt werden konnte, vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten aber ganz ausgeschlossen war, wird ihm nun das Stimmrecht sowohl in kantonalen als auch in Gemeindeangelegenheiten schon nach einem Aufenthalt von bloß drei Monaten eingeräumt. Diese Liberalität geht viel zu weit.

Art. 47 der Bundesverfassung schreibt vor:

„Ein Bundesgesetz wird den Unterschied zwischen Niederlassung und Aufenthalt bestimmen und dabei gleichzeitig über die politischen und bürgerlichen Rechte der schweizerischen Aufenthalter die näheren Vorschriften aufstellen.

Dieses Bundesgesetz ist indessen noch nicht erlassen. Damit wäre ein Mittel gegeben um die oben angedeuteten Nachtheile einigermaßen zu verbessern, allein eine genaue Fixirung des Unterschiedes ließ sich bis jetzt nicht feststellen und gerade die von

der Bundesverfassung in Art. 45 gewährte absolute Niederlassungsfreiheit macht die Sache fast unmöglich.

Schließlich müssen wir hier noch die Art. 46 und 48 erwähnen: Art. 46. In Beziehung auf die zivilrechtlichen Verhältnisse stehen die Niedergelassenen in der Regel unter dem Rechte und der Gesetzgebung des Wohnsitzes. Die Bundesgesetzgebung wird über die Anwendung dieses Grundsatzes, sowie gegen Doppelbesteuerung die erforderlichen Bestimmungen treffen."

Art. 48. „Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nöthigen Bestimmungen treffen". Art. 46 hat seine Ausführung durch ein spezielles Bundesgesetz noch nicht erhalten. Auch hier ist die gesetzliche Regulierung ziemlich schwierig. Dagegen ist das in Art. 48 geforderte Bundesgesetz unterm 22. Juni 1875 erlassen worden. Es ist darin der schon früher in Verträgen mit dem Ausland ausgesprochene Grundsatz anerkannt worden, daß die Behörden des Ortes, wo die Erkrankung oder der Sterbefall stattfindet, für die Verpflegung oder Beerdigung zu sorgen haben, ohne dafür von den heimathlichen Behörden Ersatz fordern zu können.

3. Unverjährbarkeit des Bürgerrechts.

Art. 44 sagt: „Kein Kanton darf einen Kantonsbürger aus seinem Gebiete verbannen (verweisen) oder ihn des Bürgerrechts verlustig erklären.

Die Bedingungen für die Ertheilung des Bürgerrechts an Ausländer, sowie diejenigen unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechtes auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet". Der Besitz des Schweizerbürgerrechts hängt von dem eines Kantons-Bürgerrechts ab und letzteres setzt hinwieder ein Gemeinde-Bürgerrecht [1]) voraus. Das Schweizer-Bürgerrecht ist unverwirkbar. Dieser Begriff von dem Werth und der Bedeutung desselben hängt mit der Volksanschauung auf's innigste zusammen. Der Eidgenosse soll seines Heimatsrechtes nur dann verlustig gehen, wenn er auf dasselbe freiwillig verzichtet, und nachweist, daß er ein anderes Indigenat sich erworben hat. (Hierher gehört auch der Fall der Verheirathung einer Schweizerin mit einem Ausländer.) In Folge dieses Grundsatzes ist daher eigenthümlicher Weise und abweichend von den Grundsätzen der meisten anderen Staaten ein Doppelbürgerrecht nach schweizerischem Staatsrecht möglich. Es kann ein Schweizer sich z. B. in den Vereinigten Staaten Nordamerikas naturalisiren und doch sein heimatliches Bürgerrecht behalten und später wieder geltend machen. Ebenso ist ein Doppelbürgerrecht, in zwei verschiedenen Kantonen zulässig. Die in Art. 54 Bundesverfassung gewährleistete Legitimation vorehelicher Kinder durch Verheirathung der Eltern erstreckt sich auch auf das Bürgerrecht. Der Wittwe oder der geschiedenen Ehefrau sowie den Kindern einer Schweizerin, deren Ehemann auf das Schweizerbürgerrecht verzichtet hatte, welche aber zur Zeit der Entlassung noch minderjährig waren, muß, wenn sie es verlangen und in die Schweiz zurückkehren, die Wiederaufnahme in ihre Bürgerrechte gewährt werden.

In Ausführung von Abs. 2 des oben cit. Art. wurde unterm 3. Juli 1876 ein Bundesgesetz betreffend die Ertheilung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe erlassen.

Um Conflicte mit dem Auslande zu vermeiden ist jede Ertheilung des Gemeinde- oder Kantonsbürgerrechts an Ausländer ohne vorherige Bewilligung des Bundesraths ungültig. Dieser wird sie nur an solche Bewerber ertheilen, welche seit (mindestens)

1) S. unten § 23.

zwei Jahren in der Schweiz ihren ordentlichen Wohnsitz haben und deren Verhältnisse gegenüber dem bisherigen Heimathsstaat so beschaffen sind, daß vorauszusehen ist, es werden aus der Aufnahme derselben der Eidgenossenschaft keine Nachtheile erwachsen. Personen, welche neben dem schweizerischen Bürgerrecht dasjenige eines fremden Staates besitzen, haben diesem Staat gegenüber, so lange sie darin wohnen, keinen Anspruch auf die Rechte und den Schutz eines Schweizerbürgers. Der Vollständigkeit wegen, da gerade diese internationalen Verhältnisse sehr wichtig sind, fügen wir noch bei, daß die minderjährigen Kinder von Franzosen, die in der Schweiz naturalisirt werden, vorläufig französische Bürger bleiben; sie können jedoch während ihres 22sten Altersjahres für das Schweizer Bürgerrecht optiren und bleiben bis dahin frei von der Wehrpflicht in Frankreich (Vertrag vom 23. Juli 1879). Aus Deutschland weggewiesene Schweizer müssen, auch wenn sie das Schweizerbürgerrecht verloren haben, in der Schweiz wieder aufgenommen werden, sofern sie nicht ein fremdes Bürgerrecht erworben haben. (Niederlassungsvertrag mit dem Deutschen Reiche vom 27. April 1876, Art. 7).

4. Glaubens- und Kultusfreiheit. (Art. 49 ff.)

Die Bundesverfassung von 1848 (Art. 44) enthielt über diese wichtige und delikate Materie bloß zwei kurze Sätze, welche die freie Ausübung des Gottesdienstes aber bloß den anerkannten christlichen Confessionen im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft garantirten, daneben aber den Kantonen wie dem Bunde vorbehielten im Interesse der öffentlichen Ordnung und des Friedens die geeigneten Maßnahmen zu treffen.

Erst die jetzige Bundesverfassung hat in den Art. 49 ff. die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit für Alle sanctionirt, und wie die deutsche Reichsverfassung bestimmt, daß die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt, werden dürfe. Wir begnügen uns hier, diese Garantie des individuellsten Rechts — wenn dieser Ausdruck erlaubt ist — zu erwähnen. Da wir im vierten Abschnitt die Verhältnisse von Staat und Kirche besonders behandeln, so ist dort Gelegenheit gegeben, um die praktischen Consequenzen dieses Artikels und was sich daran anreiht, näher zu erörtern. Auch mit Bezug auf Steuern für eigentliche Kultuszwecke, von welcher die Bundesverfassung die Nichtangehörigen der betreffenden Religionsgenossenschaft befreit, wird dort das Nöthige gesagt werden.

5. Recht zur Ehe. (Art. 54.)

Die Kantone hatten bisher die Freiheit der Verehelichung durch mancherlei Beschränkungen des Vermögensnachweises, der Gemeindeangehörigkeit, des Wohnsitzes oder der konfessionellen Differenz erschwert.

Jetzt aber sagt die Bundesverfassung: „Das Recht zur Ehe steht unter dem Schutze des Bundes.

Dieses Recht darf weder aus kirchlichen oder ökonomischen Rücksichten, noch wegen bisherigen Verhaltens oder aus anderen polizeilichen Gründen beschränkt werden.

Die in einem Kantone oder im Auslande abgeschlossene Ehe soll im Gebiete der Eidgenossenschaft als Ehe anerkannt werden.

Durch den Abschluß der Ehe erwirbt die Frau das Heimathrecht des Mannes.

Durch die nachfolgende Ehe der Eltern werden vorehelich geborene Kinder derselben legitimirt.

Jede Erhebung von Brauteinzugsgebühren oder anderen ähnlichen Abgaben ist unzulässig."

Durch das schon oben erwähnte Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 sind diese

Verfassungsvorschriften näher ausgeführt worden und ebenso die Bestimmung des Art. 53 Abs. 1. „Die Feststellung und Bekundung des Civilstandes ist Sache der bürgerlichen Behörden.“

6. Preßfreiheit.

Art. 55 der Bundesverfassung lautet (gleich Art. 45 B.-V. von 1848): „Die Preßfreiheit ist gewährleistet.

Ueber den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrathes bedürfen.

Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist“.

Mit dieser Preßfreiheit sind unvereinbar: Vorgängige Censuren, Unterwerfung der Presse unter administrative Willkür, Ausnahmen von allgemein geltenden strafrechtlichen Grundsätzen zum Nachtheil der Presse; Aufstellung eines anderen Gerichtsstandes für Preßdelicte als des Ortes an welchem die Schrift herausgekommen ist, oder des Wohnorts des Beklagten, gänzliches Verbot einer Zeitung oder Zeitschrift [1]). Kaution der Herausgeber dagegen und Zeitungsstempel sind mit Art. 55 nicht unvereinbar, sofern sie nicht vexatorisch sind. Die kantonalen Preßgesetze unterliegen der Genehmigung des Bundesrathes und treten nicht in Kraft, bevor diese ertheilt ist. Besser wäre es gewesen dem Bunde die Gesetzgebung über diese ganze Materie zu übertragen.

Ein nothwendiges Correlat zur Preßfreiheit ist der Schutz der Bürger und Beamten gegen Verleumdung und anonymen Verdächtigungen; aber Gesetzgebung und Gerichtspraxis lassen hier Vieles zu wünschen übrig.

7. Vereinsrecht.

Art. 56 conform dem Art. 46 der Bundesverfassung von 1848 sagt: „Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck, noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Mißbrauch dieses Rechts trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen“.

Blumer [2]) bemerkt dazu: „Es ist hier zunächst hervorzuheben, daß die Bundesverfassung sowenig ein absolutes Vereinsrecht wie absolute Preßfreiheit garantirt. Wir müssen aber weiter gehen und sagen, daß die Bundesverfassung offenbar die Absicht hat, den Vereinen gegenüber größere Beschränkungen als gegenüber der Presse zu gestatten, indem sie von vornherein gewisse Vereine ausschließt, deren Bestehen und Wirken als unvereinbar mit der Staatsordnung erscheint. Man hatte in der Schweiz hinlängliche Erfahrungen darüber gemacht, wie leicht das Vereinsrecht mißbraucht werden kann zum gewaltsamen Sturze bestehender Verfassungen und Regierungen; daher wollte man keinen Kanton verpflichten, Vereine zu dulden, welche entweder in dem Zwecke, den sie verfolgen, oder in den Mitteln, die sie zu Erreichung desselben in Bewegung setzen, als rechtswidrig oder staatsgefährlich erscheinen würden. Auch ist das Vereinsrecht bloß den Schweizerbürgern, keineswegs aber auch den Fremden, die sich in der Schweiz aufhalten, garantirt. Der freien Bewegung der Kantone ist ferner ein weiterer Spielraum als bei der Presse auch darin geöffnet, daß ihre Strafbestimmungen wider den Mißbrauch des Vereinsrechtes nicht wie diejenigen gegen Preßvergehen der Genehmigung des Bundesrathes unterstellt werden müssen, ehe sie in Rechtskraft treten; daraus folgt indessen natürlich nicht, daß dem Bunde keinerlei Kontrolle darüber zustehe, wie die Kantone den Art. 56 auslegen und anwenden“.

1) Vgl. z. B. Entscheid des B.-R. vom 18. Oktober 1854. Ullmer, Praxis I. Nr. 180.
2) Blumer-Morel I. S. 403. Vgl. auch Ullmer, Praxis II. Nr. 838.

Das Vereinsrecht ist, wie schon bemerkt, bloß den Schweizerbürgern garantirt. Die Kantonalgesetzgebung kann gegen den Mißbrauch des Rechtes Bestimmungen treffen, über welche jedoch, wenn sie das nothwendige Maß überschreiten, bei den Bundesbehörden Beschwerde geführt werden kann. So hat der Bundesrath im Jahr 1861 die Regierung von Nidwalden genöthigt, die Abhaltung des eidgenössischen Schützenfestes zu bewilligen und ebenso sprach er sich in sehr ausführlicher Weise über die Bundeshoheit in dieser Materie in dem Falle aus, als die Regierung des Kantons Bern im Jahr 1852 die Aufhebung des Grütlivereins beschlossen hatte[1]).

Dagegen ist das Versammlungsrecht in der Bundesverfassung nicht erwähnt. Wir kommen auf diesen Punkt unter Nr. 12 zurück.

8. Petitionsrecht.

Art. 57 sagt in wörtlicher Uebereinstimmung mit Art. 47 der Bundesverfassung von 1848: „Das Petitionsrecht ist gewährleistet." Es erleidet dasselbe nur insofern eine Beschränkung, als Art. 5 der Bundesverfassung die verfassungsmäßigen Rechte der Behörden garantirt. Also darf es z. B. nicht mißbraucht werden, um durch eine Volksagitation eine Regierung vor Ablauf ihrer Amtsdauer zum Rücktritt zu zwingen[2]). Das Petionsrecht ist wohl zu unterscheiden von der Initiative (Art. 92 B.=V.) und von dem Beschwerderecht (Art. 85 Z. 12, Art. 102 Z. 2, Art. 113 Z. 3)".

9. Verbot von Ausnahmegerichten.

Art. 58 der Bundesverfassung sagt: „Niemand darf seinem verfassungsmäßigen Richter entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmsgerichte eingeführt werden. Die geistliche Gerichtsbarkeit ist abgeschafft".

Das zweite Alinea ist zu Art. 53 der Bundesverfassung von 1848 neu hinzugekommen, beschäftigt uns aber hier nicht weiter[3]). Der erste Satz dieses Artikels hat zunächst das innere Rechtsleben der Kantone im Auge. Der verfassungsmäßige Richter ist der durch die Gerichtsverfassung vorgesehene Richter und Ausnahmegerichte würden solche sein, die erst nach dem Eintreten des zu beurtheilenden Falles geschaffen werden. Unzulässig wäre also z. B. die Ueberweisung von Insurgenten an ein in Verfassung und Gesetz nicht vorgesehenes Kriegsgericht oder eines aus dem Dienst entlassenen Militärs wegen Injurien, deren er sich nach der Entlassung schuldig gemacht hat, an die militärische Jurisdiktion[4]).

10. Verbot gewisser Strafarten.

Die Bundesverfassung von 1848 hatte in Art. 54 den einfachen gewiß richtigen Grundsatz aufgestellt:

„Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurtheil gefällt werden".

Es war die Gesandtschaft von Zürich gewesen, welche in der Tagsatzung des Jahres 1848 diese Worte als Zusatz zu Art. 55, betreffend die Auslieferung bezw. die Nichtauslieferung wegen politischer Vergehen beantragt hatte. Es erscheine, wurde betont, in dieser Frage nicht bloß ein Kanton sondern die ganze Schweiz betheiligt; denn leicht könne ein Todesurtheil dieser Art Erschütterungen in der ganzen Schweiz, ja Revolutionen hervorrufen. Von Glarus wurde dieser Antrag lebhaft unterstützt, ja außerdem vorgeschlagen, auch die Vermögenskonfiskation wegen politischer Verbrechen aufzuheben. Dieser letztere Antrag blieb indessen in Minderheit.

1) Vgl. Ullmer, Praxis I. Nr. 194 und 196.
2) Ullmer, Praxis II. Nr. 839 und 840.
3) S. Abschnitt IV § 25. Die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der B.=V.
4) Ullmer, Praxis I. Nr. 295, II. Nr. 892.

Nur so gefaßt, wie der Artikel ursprünglich lautete, war er ganz am Platze und darf wohl auch zu den Grundrechten der schweizerischen Freistaaten gezählt werden. Aber es ist mit dieser Verfassungsbestimmung eigenthümlich gegangen [1]).

Bei den Revisionsverhandlungen von 1872—74 suchten nämlich die Gegner der Todesstrafe ein absolutes Verbot derselben in das eigenössische Grundgesetz hineinzubringen und drangen trotz ernster Opposition in den Räthen und in einem Theil der Presse damit durch; ja es wurde dieses Verbot auch auf die Körperstrafen ausgedehnt.

Art. 65 der Bundesverfassung von 1874 erhielt folgende Fassung: „Die Todesstrafe ist abgeschafft. Die Bestimmungen des Militärstrafgesetzbuches bleiben jedoch in Kriegszeiten vorbehalten. Körperliche Strafen sind untersagt".

Ganz abgesehen davon, daß eine solche Bestimmung unseres Erachtens gar nicht in eine Bundesverfassung hineingehört, ausgenommen, man gehe von dem Grundsatze aus, Leben und körperliche Integrität sei ein individuelles Grundrecht, das selbst jedem Verbrecher konstitutionell garantirt werden müsse, war diese Bestimmung in der schweizerischen Bundesverfassung um so weniger gerechtfertigt, als ja dieselbe das Strafrecht ganz den Kantonen beläßt. Man griff also in die Gesetzgebungshoheit der Kantone ein, zwang sie ihre Strafgesetzgebungen zu ändern, ohne ihnen irgend einen Ersatz (z. B. durch einige gut eingerichtete eidgenössische Strafanstalten für schwere Verbrecher) zu bieten. Im Dezember 1878 gelangten, veranlaßt durch eine Anzahl grausamer Mordthaten, die zu damaliger Zeit in verschiedenen Gegenden der Schweiz verübt wurden, eine Reihe von Petitionen an beide Räthe, welche die Beseitigung des Verbotes der Todesstrafe verlangten. Nach lebhaften Debatten mußte eine Partialrevision des cit. Artikels vorgenommen werden und es lautet Art. 65 nunmehr nach der am 18. März 1879 erfolgten Volksabstimmung so: „Wegen politischer Verbrechen darf kein Todesurtheil gefällt werden. Körperliche Strafen sind untersagt". Seitdem haben mehrere Kantone die Todesstrafe wieder eingeführt.

Bei diesem Anlaß wollen wir beifügen, daß nach Art. 44 der Bundesverfassung in Verbindung mit Art. 50 auch die Verbannung (Verweisung) eines Schweizerbürgers unzuläßig ist.

11. Handels- und Gewerbefreiheit.

Art. 31 der Bundesverfassung von 1874 lautet:

„Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet. Vorbehalten sind:

a) das Salz- und Pulverregal, die eidgenössischen Zölle, die Eingangsgebühren von Wein und geistigen Getränken, sowie andere vom Bunde ausdrücklich anerkannte Verbrauchssteuern, nach Maßgabe des Art. 32;

b) sanitätspolizeiliche Maßregeln gegen Epidemien und Viehseuchen;

c) Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benutzung der Straßen.

Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beinträchtigen."

Art. 33: „Den Kantonen bleibt es anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweise der Befähigung abhängig zu machen.

Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, daß derartige Ausweise für die gänze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können".

---

1) Die ganze Bewegung und die konstitutionellen Fragen, die sich an diesen Artikel knüpfen, sind erörtert in meiner Abhandlung »La peine de mort en Suisse«, in der Revue de droit internat. XI. (1879) S. 382 ff.

Endlich Art. 62: „Abzugsrechte im Innern der Schweiz, sowie die Zugrechte von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone sind abgeschafft“.

Ueber die geschichtliche Entwicklung des Prinzips des freien Handels und der freien Gewerbsthätigkeit in der Schweiz und über die Art, wie die Bundesbehörden obige Verfassungsbestimmungen interpretiren, ließe sich ein ganzes Buch schreiben. Es genügt indessen hier zu erwähnen, daß der Grundsatz als solcher in der Verfassung sanktionirt ist. Obwohl nun aber diese selbst einige Einschränkungen ausdrücklich erwähnt und solche auch überhaupt mit dem Geist der Verfassung verträglich, ganz besonders aber durch die Rücksichten auf das sittliche und hygienische Wohl des Volkes geradezu geboten wären, so wird diese Freiheit doch zuweilen ad absurdum geführt. So ist z. B. die Zahl der Schankwirthschaften vielerorts eine geradezu unerhörte. Dazu kommt, daß die Entscheide der Behörden oft widerspruchsvoll und unklar sind. Oder, wie reimt es sich zusammen, daß die Festsetzung der Zahl von Wirthschaften dem Art. 31 widerstreiten soll, während dagegen städtische Quartiere bestimmten Kaminfegern, mit Ausschluß der Konkurrenz von andern, zur Besorgung zugetheilt werden dürfen? Ferner darf ein Kanton den Verkauf von Spielkarten nicht monopolisiren, dagegen blieb bis jetzt das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten aufrecht. Amtliche Brot= und Fleischtaxen, Verbote des Vorkaufs von Lebensmitteln, die für einen städtischen Markt herbeigeführt werden, sollen im Widerspruch stehen mit Art. 31!?

Die Schwierigkeit liegt indessen wohl zum Theil auch in der Unklarheit des Begriffes selbst. Wer will die Handels= und Gewerbefreiheit richtig definiren [1])? Dazu kommt die mangelhafte Redaktion des cit. Artikels selbst. Es ist daher in neuester Zeit die Revision desselben verlangt worden. Schon am 23. Christmonat 1881 erhielt der Bundesrath durch Beschluß des Nationalrathes den Auftrag „zu prüfen, ob nicht auf dem Wege der Verständigung mit den Kantonalregierungen Maßregeln zu ergreifen seien, um dem sich steigernden übermäßigen Genuß von Alkohol zu steuern und darüber Bericht und Anträge vorzulegen“. Im Anschluß hieran wurde dem Bundesrath in der Sommersession des Jahres 1882 der weitere Auftrag ertheilt, „die Frage zu untersuchen, ob nicht entweder durch eine authentische Interpretation des Art. 31 der Bundesverfassung oder, wenn nöthig, durch eine Ergänzung desselben den kantonalen Behörden der endgültige Entscheid über die Ausübung des Wirthschaftsgewerbes (Schankwirthschaften), und den Kleinhandel mit Branntwein zuzugestehen sei“. Uber die Alkoholfrage hat der Bundesrath unterm 18. Juni einen sehr eingehenden Bericht [2]) erstattet unter sorgfältiger Vergleichung der Gesetzgebung der auswärtigen Staaten. Die eidgenössischen Räthe sind auf die Behandlung der Frage selbst noch nicht (Ende 1884) eingetreten.

Was die Besteuerung von Gewerben anbetrifft, so darf denselben eine besondere Steuer neben den allgemeinen Abgaben auferlegt werden (auch den Handelsreisenden, sofern sie nicht durch Staatsverträge eximirt sind); nur darf die Steuer nicht so hoch sein, daß sie auf eine Verhinderung der Konkurrenz oder auf Unterdrückung eines an sich erlaubten Gewerbes hinauskäme.

Mit Bezug auf die wissenschaftlichen Berufsarten (Advokaten, Aerzte, Thierärzte, Pharmaceuten, Lehrer, Geometer) fehlt es noch an dem im Art. 33 geforderten

---

1) Vgl. G. Cohn Art. 31 der schweizer. Bundesverfassung in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1883, S. 593 ff. und 1884, S. 309 ff.

2) Zur Alkoholfrage. Vergleichende Darstellung der Gesetze und Erfahrungen einiger ausländischer Staaten. Zusammengestellt vom eidgen. statist. Büreau. Bern (Stämpfli) 1884. Eine sehr sorgfältige Studie von 633 Seiten. Dazu: Die Ernährungsweise der arbeitenden Klassen in der Schweiz und ihr Einfluß auf die Ausbreitung des Alkoholismus. Im Auftrage des eidgen. Departements des Innern verfaßt von Dr. Schuler, eidgen. Fabrikinspektor. Bern 1884.

Bundesgesetz über Ausweis. Theilweise ist durch ein Konkordat vom 13. Febr. 1862 gesorgt für die gegenseitige Zulassung evangelisch-reformirter Geistlicher in den Kirchendienst sodann durch ein Bundesgesetz, betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Christmonat 1877, sowie durch ein gemeinsames Prüfungsreglement für Aerzte und Apotheker vom 2. Juli 1880, theilweise liegt die Sache noch im Argen, so für die Advokaten. Gewiß ist es anerkennenswerth, daß die Bundesverfassung von 1874 die Verkehrsschranken auch für die geistigen Berufsarten aufheben will und es soll dies auch noch erleichtert werden durch die Uebergangsbestimmung, welche also lautet: „Personen, welche den wissenschaftlichen Berufsarten angehören, und welche bis zum Erlasse der im Art. 33 vorgesehenen Bundesgesetzgebung von einem Kantone oder von einer mehrere Kantone repräsentirenden Konkordatsbehörde den Ausweis der Befähigung erlangt haben, sind befugt, ihren Beruf in der ganzen Eidgenossenschaft auszuüben. — Allein die eigenthümliche Stellung der Pharmaceuten wurde ganz übersehen: die Ausübung des Apothekerberufs wurde ebenfalls dem Princip der unbedingten Gewerbefreiheit unterstellt und ein diesfällsiger Rekurs der Regierung von Zürich von der Bundesversammlung ohne eingehende Prüfung der Sachlage abgewiesen [1]).

Der im Zusammenhang mit der Handels- und Verkehrsfreiheit oben erwähnte Art. 62 bezieht sich auf zwei verschiedene Verhältnisse: die **Abzugsrechte** oder jura detractus sind die Abzugsgelder, welche früher vom Vermögen, das in Folge Erbrechtes oder Auswanderung außer Landes ging, erhoben wurden. Diese sind im Innern der Schweiz gänzlich aufgehoben; gegenüber auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, sofern sie Gegenrecht gewähren. Dagegen die **Zugrechte** sind die privatrechtlichen Retractrechte bei Käufen von Liegenschaften, wobei indessen zu bemerken ist, daß damit nur solche gemeint sein können, wo das Bürgerrecht [2]) die Zugberechtigung gibt.

12. Die in den Kantonalverfassungen garantirten Rechte.

Neben den in der Bundesverfassung selbst enthaltenen Grundrechten der Schweizerbürger garantirt der Bund auch sämmtliche politische und individuelle Rechte, welche in den Kantonalverfassungen [3]) aufgestellt sind. Letztere und die aus ihnen hergeleiteten Rechte des Volkes und der einzelnen Bürger, sowie die Befugnisse der Behörden stehen nach Art. 5 unter dem Schutz des Bundes.

„Nach Art. 85 Ziff. 7 fallen in die Kompetenz der Bundesversammlung u. A. auch Maßregeln, welche die Garantie der Kantonalverfassungen zum Zwecke haben, und nach Art. 102 Ziff. 3 hat zunächst der Bundesrath für diese Garantie zu wachen. Schon bei dem ersten Anlasse, der sich ihm darbot, sprach sich der Bundesrath über die Stellung, welche die Bundesbehörden bei eingehenden Beschwerden einzunehmen haben, folgendermaßen aus:

„Wenn in einem Kanton über Verletzung der Verfassung Beschwerde geführt und diese vor die Bundesbehörde gebracht wird, so entsteht für die letztere die Verpflichtung, die Beschwerde zu untersuchen und über den Grund und Ungrund derselben und die allfälligen Maßregeln eine Entscheidung zu fassen. Denn der Bund gewährleistet die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gleich den Rechten der Behörden. Auch der frühere

1) Vgl. darüber: Die Stellung der Pharmacie zu Art. 31 der B.-V. Gutachten zu Handen der h. schweizer. Bundesversammlung, erstattet im Auftrage des Apotheker-Vereins des Kantons Zürich von Prof. Dr. A. v. Orelli, gedr. Zürich 1881.

2) Vgl. II. S. 261—262 B.-Bl. 1862.

3) Vgl. z. B. Staatsverfassung des Kantons Bern von 1846 Art. 71—79, von Luzern von 1875 Art. 2—10, von St. Gallen von 1861 Art. 8—16, von Waadt von 1861 Art. 2 und 4 bis 9 u. s. w.

Bundesvertrag garantirte die Verfassungen, allein diese Garantie wurde anders ausgelegt und mancher Nothschrei über verfassungswidrige Handlungen und Zustände verhallte unbeachtet. Man wollte dieses nicht mehr dulden und verlangte eine wirksame Garantie gegen Verfassungsverletzungen. So entstand der Art. 5 der Bundesverfassung, der mit einer fast pedantischen Aengstlichkeit die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gewährleistet. Es wäre nun in der That ein merkwürdiger Rückfall in die alte Anschauungsweise und Ordnung der Dinge, es wäre eine auffallende Verleugnung des in Art. 5 enthaltenen Prinzips, wenn man annehmen wollte, auch bei einer förmlich angebrachten Beschwerde stehe es den Bundesbehörden frei, darauf einzutreten oder nicht. Wir glauben vielmehr, in solchen Fällen seien die Bundesbehörden verpflichtet, die Beschwerde in die Hand zu nehmen und zu entscheiden".

Daß nach heutigem schweizerischen Staatsrechte, sagt Blumer-Morel I. S. 470, in Folge der vom Bunde übernommenen Garantie den Bundesbehörden der letzte und endgültige Entscheid über die Auslegung kantonaler Verfassungen zustehe, darüber könnte nunmehr übrigens gar kein Zweifel mehr bestehen, indem neben dem Art. 85 Ziff. 7 und 102 Ziff. 3 in die Bundesverfassung in Art. 113 noch folgende weitere Bestimmung aufgenommen wurde:

Art. 113. Das Bundesgericht urtheilt ferner: 3) über Beschwerden, betreffend Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger, sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen. Vorbehalten sind die durch die Bundesgesetzgebung näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten". Hievon haben wir bereits oben in § 7 III gehandelt.

Es steht somit laut Bundesverfassung, wie laut dem in Ausführung derselben erlassenen Bundesgesetze über die Organisation der Bundesrechtspflege unbedingt fest, daß wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte, seien diese durch die Bundesverfassung oder durch die kantonalen Verfassungen gewährleistet worden, jedem Bürger das Recht der Beschwerdeführung beim Bundesgerichte, beziehungsweise bei Bundesrath und Bundesversammlung zusteht.

Durch bisherige bundesrechtliche Praxis wurde stets an dem Grundsatze festgehalten, der auch der Natur solcher Fragen entspricht, daß die angerufene Bundesbehörde Beschwerden über Verletzung der durch die kantonalen Verfassungen garantirten Rechte erst dann in die Hand nehme, wenn alle kantonalen Instanzen erschöpft waren und insbesondere auch die oberste Kantonsbehörde, sofern sie dafür übehaupt kompetent ist, sich ausgesprochen hatte.

Solches erscheint jedenfalls nur da nicht erforderlich, wo es sich um die Bestimmung einer kantonalen Verfassung handelt, welche gleichzeitig auch durch die Bundesverfassung gewährleistet ist, in welchem Falle, da die Vorschrift der Bundesverfassung wegen ihrer allgemeinen und gleichmäßigen Anwendung, die sie in der ganzen Eidgenossenschaft finden muß, diejenige der kantonalen Verfassung beherrscht, dem Rechte direkter Beschwerdeführung bei der Bundesbehörde nichts im Wege stehen kann.

Es ist fernerhin vollkommen gerechtfertigt, daß die Bundesbehörden bei unklaren Verfassungsbestimmungen auf die Interpretation der obersten kantonalen Behörde stets ein großes Gewicht legten und von derselben nur dann abzuweichen pflegten, wenn sich diese Auslegung als absolut unhaltbar und gefährdend erwies.

Ist aber dies wirklich der Fall, so bleibt den Bundesbehörden nichts anderes übrig, als die angefochtene Verfügung als ungültig, weil der Verfassung zuwiderlaufend, aufzuheben.

In der That haben die Bundesbehörden im Laufe der Jahre eine große Reihe

von Entscheidungen gefällt, welche sich auf Beschwerden über wirkliche oder angebliche Verletzungen der kantonalen Verfassungen bezogen, so z. B. mit Bezug auf Volksabstimmungen, über Wahlen und Gesetze, über Stimmfähigkeit, Kompetenz und Amtsdauer der Behörden, über Verfassungen von Gemeinden und Korporationen[1]).

Oft sind also die gleichen Rechte, welche die Bundesverfassung gewährleistet, auch in Kantonalverfassungen[2]) ausdrücklich garantirt, wie z. B. die Gewerbefreiheit, oft garantirt eine Kantonsverfassung ein Recht, das die Bundesverfassung gar nicht erwähnt, wie z. B. den Schutz der erworbenen Rechte bezw. des Eigenthums; zuweilen werden Grundrechte der Schweizerbürger in einer Kantonalverfassung noch in weiterm Umfang[3]) geschützt, als in der eidgenössischen Konstitution. Letzteres sollte unseres Erachtens nicht der Fall sein und führt in praxi zuweilen zu Schwierigkeiten oder Inkongruenzen. Das lehrreichste Beispiel bietet uns der Rekurs einer Anzahl Bürger an das Bundesgericht gegen den Beschluß des Zürcher Regierungsrathes, betreffend Verbot des Sozialistenkongresses, der im Herbst 1881 in Zürich hätte abgehalten werden sollen. Während die Bundesverfassung in dem oben sub Nr. 8 erörterten Art. 56 nur die Vereinsfreiheit und auch diese bloß den Schweizerbürgern garantirt, garantirt dagegen Art. 3 der Zürcher Staatsverfassung vom Jahr 1869[4]) nicht bloß das Vereins- sondern auch das Versammlungsrecht und zwar in so allgemeiner und unbestimmter Weise, daß man fast annehmen könnte, es sei dasselbe ein individuelles Grundrecht, das jedem (also auch dem Fremden, der vorübergehend auf schweizerischem Gebiet sich aufhält) eo ipso zustehe, nicht aber ein staatsbürgerliches Recht. Die kompetenten Zürcher Behörden und ebenso das Bundesgericht, welche zum Schutz angerufen wurden, haben indessen und gewiß mit vollem Recht den Artikel in restriktivem Sinne interpretirt[5]). Wäre aber dieser Verfassungsartikel klarer und sorgfältiger redigirt worden, oder hätte der Bund bei der Genehmigung dieser kantonalen Verfassung, die ja jeweilen stattzufinden hat, darauf gedrungen, daß dieser Artikel 3 in eine mit dem Bundesrecht (und den internationalen Verpflichtungen) harmonirendere Fassung gebracht werde, so wäre jener

---

1) Vgl. Ullmer, Praxis II. Nr. 1114—1138.

2) Da wir im dritten Abschnitt (Kantonalstaatsrecht) diese individuellen Rechte nicht mehr besonders erörtern, so wollen wir hier bloß erwähnen, daß fast alle Kantonalverfassungen Bestimmungen über Verhaftung mit a. W. einen Schutz vor willkürlicher Freiheitsberaubung enthalten. Namentlich wird aber auch das Recht auf Entschädigung bei ungerechtfertigter Verhaftung in verschiedenen Verfassungen ausdrücklich anerkannt. So z. B. Baselland § 6: „Wer ohne gesetzlichen Grund verhaftet wird oder ohne eigenes Verschulden peinliche Untersuchung erleidet, erhält dadurch Anspruch auf vollen Ersatz des ausgemittelten Schadens nebst öffentlicher Ehrenerklärung". Zürich Art. 7: „Die persönliche Freiheit ist gewährleistet". „Ungesetzlich Verhafteten ist vom Staat angemessene Entschädigung oder Genugthuung zu leisten". Ebenso sagt Art. 8 der Züricher Staatsverfassung: „Das Hausrecht ist unverletzlich".

3) Der Grund, weßhalb die einzelnen Kantonalverfassungen nicht mit der B.-V. übereinstimmen, liegt daran, daß schon unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 die aus dem Anfang der dreißiger Jahre stammenden Kantonalverfassungen der regenerirten Kantone solche Garantien in sich aufnahmen, die der Bund damals nicht gewährte. Der Bundesstaat von 1848 hatte umgekehrt die Aufgabe allen Schweizerbürgern gewisse individuelle Rechte zu gewähren und dieselben direkt durch seine Organe zu schützen, aber er beschränkte sich dabei auf ein gewisses Maaß, hinderte indessen die Gliedstaaten nicht noch weiter zu gehen, wenn sie es für nothwendig oder wünschenswerth hielten. Daher erklärt sich z. B. auch die Differenz in der Stimmberechtigung, die wir unter Nr. 2 erwähnt und im dritten Abschnitt § 23 (Gemeindewesen) wieder berühren müssen, die wir aber unsererseits durchaus nicht billigen.

4) Derselbe lautet: „Die freie Meinungsäußerung durch Wort und Schrift, das Vereinsrecht und Versammlungsrecht sind gewährleistet. Ihre Ausübung unterliegt keinen anderen Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechts".

5) Vgl. über diesen interessanten Rekurs meine Darstellung: »Les droits des étrangers en Suisse et le congrès socialiste universel«, in der Revue de droit international (Bruxelles) tom. XIV. (1882) S. 463 ff. Das Urtheil des Bundesgerichts vom 24. September 1881 ist abgedr. in A.-S. der Entscheidgn. des B.-Ger. VII. S. 502 ff.

ganze Rekurs, der die Gemüther lange in Unruhe und Spannung versetzte, von vornherein abgeschnitten gewesen.

Damit haben wir die Grundrechte, welche den Schweizerbürgern zustehen, alle auseinandergesetzt. Ob und in welchem Umfange auch Fremde, die sich auf dem Territorium der schweizerischen Eidgenossenschaft befinden, dieselben beanspruchen können, das richtet sich theils nach den Staatsverträgen, theils nach den allgemeinen Grundsätzen.

Es ist in der That ein kostbares Recht, daß jeder Schweizerbürger, wenn er glaubt durch eine Behörde oder sonst irgendwie in einem verfassungsmäßigen Rechte verletzt zu sein, sich jederzeit an die kompetenten Bundesbehörden wenden kann und hier auch wirklich, wenn seine Beschwerde begründet ist, wirksamen Schutz findet.

§ 13. **Die Volksrechte im Bunde und die Bundesgesetzgebung seit 1874.** Wir verstehen darunter diejenigen Rechte, die dem Schweizervolk in seiner Gesammtheit zustehen. Das wichtigste Grundrecht des Volkes ist das, daß es seit 1848 zur Gestaltung der Bundesverfassung als der eine Faktor der Souveränetät direkt mitzuwirken hatte. Dies kam zwar bei der Abstimmung über Annahme oder Verwerfung der neuen Bundesverfassung von 1848 noch nicht zur Anwendung; denn es wurde dieselbe damals von 15 1/2 Kantonen, welche zusammen eine Bevölkerung von 1,897,887 Seelen als die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung und der Kantone repräsentirten, angenommen. Bei den seitherigen Revisionen (1866, 1872, 1874) hat dagegen diese Betheiligung des Volkes dann in der Weise wirklich stattgefunden, daß man die Volksstimmen gesondert zählte.

Im Ferneren hat das Volk das Recht den einen Träger der Souveränetät, nämlich den Nationalrath, durch direkte Wahlen aus seiner Mitte zu ernennen. Ein Recht der Abberufung des Nationalrathes steht dagegen dem Volk nicht zu, ausgenommen 50,000 Schweizerbürger würden eine Revision der Bundesverfassung mit Erfolg verlangen. (S. § 14.)

Indem die Verfassung von 1848 sich auf den einfachen und klaren Standpunkt gestellt hatte, daß der Nationalrath das schweizerische Volk vertrete, der Ständerath dagegen die 22 Kantone, und daß diese beiden Körper die Bundessouveränetät zum Ausdruck bringen, war für beide Interessen genügend gesorgt und das Wesen des Bundesstaates gewahrt. Demgemäß sagte Art. 78 der Bundesverfassung von 1848 „für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich". Diesen Räthen ist also die legislative Gewalt vom Volk und von den Ständen übertragen. Bei den Revisionsverhandlungen wollten nun aber die Freunde des Referendums auch diese Institution, die wir im dritten Abschnitt [1]) näher erörtern werden, in den Bundesorganismus einführen und siegten damit ob.

Es wurde von Seite der demokratischen Partei namentlich geltend gemacht, daß in der Erweiterung der Volksrechte, d. h. in der Möglichkeit, Bundesgesetze verwerfen zu können, ein Aequivalent dafür geboten werde, daß die Kantonalsouveränetät immer mehr beschränkt, die Bundeskompetenz dagegen durch die Bundesverfassung von 1874 bedeutend erweitert werde. Aber zum Bundesstaat paßt das Referendum nicht; denn die Form der reinen Demokratie läßt sich nicht mit dem Grundgedanken der repräsentativen Verfassung verschmelzen. Die Souveränetät des Centralstaates ruht entweder in den Kammern; dann ist das föderative Element gewahrt, oder direkt beim Volk; dann kömmt man zum Einheitsstaat. In der nordamerikanischen Union gibt es weder Referendum noch Veto [2]).

---

1) S. unten Abschnitt III. § 17.
2) Vgl. Rüttimann, N. A. B.-St.-R. §§ 102 und 104.

Die Art. 89 und 90 der Bundesverfassung von 1874 lauten jetzt so: Art. 89. „Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich.

Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird".

Art. 90. „Die Bundesgesetzgebung wird bezüglich der Formen und Fristen der Volksabstimmung das Erforderliche feststellen."

Das Bundesgesetz (vom 17. Juni 1874) hat noch folgendes Nähere bestimmt: Die Gesetze und Beschlüsse, bei welchen die Volksabstimmung verlangt werden kann, sind unmittelbar nach ihrem Erlaß zu veröffentlichen und den Kantonsregierungen in einer angemessenen Zahl von Exemplaren zur Kenntniß zu bringen. Diese haben überall für Auflage in den Gemeinden zu sorgen. Das Verlangen muß innerhalb 90 Tagen, vom Tage der Veröffentlichung an gerechnet, in schriftlicher Eingabe an den Bundesrath gestellt werden. Jeder Bürger, welcher das Verlangen stellt, hat es eigenhändig zu unterzeichnen. Unterzeichnungen per procuram sind bei Strafe verboten. Vom betreffenden Gemeindevorstand ist zu bezeugen, daß die das Recht ausübenden Bürger stimmberechtigt seien. Die Stimmberechtigung ist die gleiche, wie bei den Nationalrathswahlen. Für die obige Beglaubigung darf keinerlei Taxe bezogen werden.

Das den Kantonen zustehende Verlangen, das wir des Zusammenhanges wegen auch hier berühren, muß durch den Kantonsrath (Landrath) des betreffenden Kantons gestellt werden, mit Vorbehalt der dem Volke dieses Kantons allfällig zustehenden Rechte zur Abänderung einer solchen Schlußnahme.

Wenn nun mit Ablauf dieser Frist die 30,000 giltigen Stimmen oder das Verlangen von acht Kantonen vorliegt, so setzt der Bundesrath den Abstimmungstag für die Volksabstimmung fest, welche nicht vor vier Wochen nach seinem Beschluß stattfinden darf. Die Kantone ordnen dann die Abstimmung auf ihrem Gebiete in den Gemeinden (Kreisen).

Das Abstimmungsresultat wird in jeder Gemeinde protokollirt. Das Protokoll enthält in vier Rubriken die Zahl der Stimmberechtigten, die Zahl der wirklichen Theilnehmer an der Abstimmung, die Zahl der Annehmenden und die der Verwerfenden. Die Kantonsregierung macht einen Zusammenzug und sendet sodann die Protokolle der Gemeinden dem Bundesrathe im Original ein; die Stimmzettel hält sie zur Disposition, wenn sie allfällig verlangt werden sollten.

Sind die 30,000 Unterschriften oder die acht Kantonalstimmen nicht zu Stande gekommen, oder wurde nachher in der Abstimmung die Schlußnahme angenommen, so publizirt der Bundesrath die Schlußnahme sofort in der amtlichen Sammlung und ordnet deren Vollziehung an. Erfolgte dagegen mit Mehrheit die Verwerfung, so ist die Vorlage dahingefallen. In beiden Fällen veröffentlicht der Bundesrath das Resultat und gibt der Bundesversammlung in ihrer nächsten Sitzung davon Kenntniß.

Dieses Referendum ist also ein fakultatives, nicht ein obligatorisches.

Der citirte Art. 89 der Bundesverfassung wurde indessen nicht glücklich redigirt. Der französische Text ist in Abs. 2 hier klarer[1]) und man sieht daraus, daß der Zusatz „die nicht dringlicher Natur sind" sich nur auf Beschlüsse, nicht auf Gesetze bezieht. Letztere unterliegen also dem fakultativen Referendum, während dasselbe für

1) Er lautet so: »Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence«.

Beschlüsse, (die vielleicht von viel tiefgreifenderer Natur sind) durch einen Dringlichkeitsbeschluß der Bundesversammlung beseitigt werden kann. „Allgemein verbindliche Beschlüsse" ist ein sehr dehnbarer unklarer Begriff; der Entscheid hierüber, ob ein solcher vorliege, ist der Bundesversammlung anheimgestellt; die Praxis ist schwankend. Das aber steht nach dem Wortlaut des Art. 89 und nach der bisherigen Uebung fest und ist auch unumgänglich nothwendig, daß Staatsverträge mit auswärtigen Staaten dem Referendum nicht unterliegen. Es können dieselben auch nicht wegen angeblichen Nichtübereinstimmungen mit der Bundesverfassung vor das Bundesgericht gezogen werden. (S. Art. 113 B.-V. a. E.).

Seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 sind bis zum 10. Oktober 1884 im Ganzen 99 Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse berathen worden. Von diesen wurden bloß 17 dem Referendum unterworfen, entweder weil die Bundesversammlung von sich aus die Volksabstimmung für passend erachtete und daher verordnete oder weil dieselbe auf verfassungsmäßigem Wege von einem großen Theil des Schweizervolkes verlangt wurde. Von jenen 17 dem Referendum unterstellten Vorlagen sind 13 verworfen und 4 angenommen worden.

In neuester Zeit wird von gewisser Seite sogar die Einführung eines obligatorischen Referendums im Bunde gewünscht und befürwortet. Unseres Erachtens wäre dies ganz verkehrt. Viel eher sollte man bei einer eventuellen Bundesrevision umgekehrt das fakultative Referendum wieder aus der Bundesverfassung eliminiren, oder dann diese Einrichtung in zweckmäßiger Weise verbessern und einschränken [1]).

Was die Bundesgesetze selbst anbetrifft, so haben wir die wichtigsten derselben jeweilen am geeigneten Orte erwähnt, dagegen war noch keine Gelegenheit geboten, von Art. 64 der Bundesverfassung zu reden, welcher eine eidgenössische Civilgesetzgebung im weiteren Sinne anbahnt und bereits fast ganz in Ausführung gebracht ist. Die Bundesverfassung von 1848 hatte die ganze Civil-, Straf- und Prozeßgesetzgebung den Kantonen belassen; immer mehr aber machte sich das Bedürfniß nach Unifikation wenigstens des Verkehrsrechts geltend, so daß schon im Jahre 1862 der verstorbene Professor W. Munzinger (in Bern) den Auftrag erhielt den Entwurf eines schweizerischen Handelsgesetzbuches auszuarbeiten, das man auf dem Konkordatswege den Kantonen zur Annahme belieben wollte. Indessen erwies sich dieser erste Versuch sehr bald als ein ungenügender und bei den ersten Verhandlungen über die Revision der Bundesverfassung im Jahre 1871 ertönte der Ruf nach Rechtseinheit auf allen Gebieten in fast stürmischer Weise von Seite der centralistischen und demokratischen Partei.

In der That nahm der (bekanntlich verworfene) Entwurf einer Bundesverfassung von 1872 dieses Postulat auf. Es ist unstreitig ein großer Vorzug der Bundesverfassung von 1874, daß sie sich hier auf das Nothwendigste und Erreichbare beschränkt. Wir bestreiten zwar keineswegs, daß auch eine einheitliche Strafgesetzgebung für die Schweiz sehr wünschbar wäre, dagegen war es gewiß am Platze, davon vor der Hand Umgang zu nehmen und auch die Unifikation des Civilrechts zunächst auf das Obligationen- und Handelsrecht zu beschränken.

Art. 64 lautet so:

„Dem Bunde steht die Gesetzgebung zu:
über die persönliche Handlungsfähigkeit,
über alle auf den Handel und Mobiliarverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse (Obligationenrecht mit Inbegriff des Handels- und Wechselrechts),

1) In diesem Sinne äußert sich auch Herr Bundesrath Droz in der bibliothèque universelle et Revue Suisse. tom. XXV. S. 1 ff., in einer politischen Betrachtung betitelt »la révision fédérale«.

über das Urheberrecht an Werken der Litteratur und Kunst,

über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht.

Die Rechtsprechung selbst verbleibt den Kantonen, mit Vorbehalt der dem Bundesgerichte eingeräumten Kompetenzen".

Es ist hier nicht unsere Aufgabe die Schwierigkeiten auseinanderzusetzen, welche bei der Ausarbeitung des Obligationenrechts zu überwinden waren und welche namentlich in dem Gegensatz der deutschen und der französischen Rechtsanschauungen lagen. Nach vielfachen Berathungen, an welchen die ausgezeichnetesten Juristen des Landes und auch einige im Ausland lebende schweizerische Gelehrte wie Bluntschli und Alf. Rivier sich betheiligten, und nachdem die beiden eidgenössischen Räthe mit wenigen Abänderungen dem letzten Entwurf ihre Zustimmung ertheilt hatten, kam das Gesetz glücklich zu Stande und trat am 1. Januar 1883 in Kraft. Es ist dasselbe in den drei Nationalsprachen des Landes in einem amtlichen Originaltext veröffentlicht worden [1]).

In nächstem Zusammenhang mit diesem Codex steht das Bundesgesetz betreffend die persönliche Handlungsfähigkeit vom 22. Juni 1881, welches schon mit dem 1. Januar 1882 in Kraft getreten war. Nach demselben tritt die Volljährigkeit für beide Geschlechter mit dem zurückgelegten zwanzigsten Altersjahr [2]) oder mit der Verheirathung ein.

Ebenso ist das Bundesgesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Litteratur und Kunst mit 1. Januar 1884 in Kraft getreten [3]).

Was das letzte Alinea des cit. Art. 64 betrifft, so liegt für Betreibung und Konkurs ein Entwurf vor, der demnächst von der Bundesversammlung wird berathen werden, so daß damit die eidgenössische Gesetzgebung ihren vollen Ausbau erhalten haben wird.

Zu erwähnen ist hier auch noch das Gesetz über den Schutz der Handels- und Fabrikmarken vom 19. Dezember 1879.

Ein Antrag zu Art. 64 einen Zusatz des Inhaltes zu erlassen: „Dem Bund steht die Gesetzgebung zu über den Schutz der Erfindungen auf dem Gebiet der Industrie und Landwirthschaft, sowie über den Schutz der Muster und Modelle" mußte (als Revision betrachtet) der Volksabstimmung unterworfen werden und wurde leider durch diese am 30. Juli 1882, zwar mit schwachem Mehr, verworfen. Man wird wieder hierauf zurückkommen.

Auf die Art. 53 und 54 der Bundesverfassung stützt sich das Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Civilstandes und die Ehe vom 24. Dezember 1874, in Kraft seit 1. Januar 1875. Das Civilstandswesen steht unter dem Bundesrath, aber die Kantone bestimmen die Kreise und die Wahlart, Amtsdauer und Entschädigung der Civilstandsbeamten, die nur weltlichen Standes sein dürfen. Daß in diesem Gesetz auch Bestimmungen über die Ehescheidung aufgenommen wurden, war nicht ganz konstitutionell; das gleichlautende deutsche Reichsgesetz hat unseres Erachtens hierin einen richtigern Standpunkt eingenommen. Ueber die Mitwirkung schweizerischer Konsularbeamten im Ausland bei Standesbeurkundungen von Schweizern bestimmen die Artikel 27—32 des Konsularreglements vom 26. März 1875 das Nähere.

---

1) Zum schweizer. Obligationenrecht sind zwei vortreffliche Kommentare (nach der Legalordnung) erschienen; der eine von den Prof. Schneider und Fick, 2. Aufl. Zürich 1883, der andere von Bundesrichter Hafner, ebenfalls Zürich 1883.

2) Viel richtiger hätte man wie in England, Frankreich und Deutschland das vollendete 21. Altersjahr hierfür festgesetzt und es wurde auch hierüber in den Räthen lebhaft debattirt. Allein man wollte die militärische Dienstpflicht, die (politische) Stimmberechtigung und die bürgerliche Handlungsfähigkeit auf den gleichen Zeitpunkt verlegen.

3) Vgl. das schweizer. Bundesgesetz, betr. das Urheberrecht an Werken der Litteratur und Kunst unter Berücksichtigung der bezüglichen Staatsverträge, erläutert von A. v. Orelli. Zürich 1884.

Schließlich noch wenige Notizen über die Eisenbahn- und Haftpflicht-Gesetze.

In Anlehnung an Art. 26 der Bundesverfassung und an Art. 11 des bereits oben in § 11 d erwähnten Gesetzes über die Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872 wurden folgende Spezialgesetze erlassen: dasjenige über Verpfändung und Zwangsliquidation der Eisenbahnen vom 24. Juni 1874, dasjenige über die Rechtsverhältnisse der Verbindungsgeleise mit gewerblichen Anstalten vom 19. Christmonat 1874, dasjenige über den Transport auf Eisenbahnen vom 20. März 1875 und endlich das Gesetz betreffend die Haftpflicht der Eisenbahnen und Dampfschiffunternehmungen bei Tödtungen und Verletzungen vom 1. Juli 1875. Die Schweiz besitzt in Folge dessen eine vollständige Eisenbahngesetzgebung. Schon im Jahr 1850 war ein Bundesgesetz über die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten erlassen worden.

Anschließend an das früher (§ 11 g) citirte Fabrikgesetz ist auch noch zu erwähnen das Gesetz betreffend die Haftpflicht aus Fabrikbetrieb vom 28 Juni 1881 [1]).

§ 14. **Die Revision der Bundesverfassung.** Die Bundesverfassung von 1874 enthält hierüber in den Art. 118—121 folgende Bestimmungen:

Art. 118. „Die Bundesverfassung kann jederzeit revidirt werden.

Art. 119. Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 120. Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50,000 stimmberechtigte Bürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muß in einem wie im anderen Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden.

Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räthe neu zu wählen, und die Revision zur Hand zu nehmen.

Art. 121. Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.

Bei Ausmittlung der Mehrheit der Kantone wird die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt.

Das Ergebniß der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme desselben."

Es entsprechen diese Artikel ganz den §§ 111—114 der Bundesverfassung von 1848 und es ist bloß der Schlußsatz in Art. 121, welcher sich auf den Abstimmungsmodus bezieht, neu hinzugefügt worden. Wir halten diese Bestimmungen nicht für glückliche. Die Revision ist eher zu sehr erleichtert, während man an dem Grundgesetz so wenig als möglich ändern sollte. Die Schweiz hätte besser daran gethan, in diesem Punkt das Beispiel der nordamerikanischen Union nachzuahmen. Die Möglichkeit der Revision gibt allerdings ein ruhiges und legales Ventil gegenüber revolutionären Erschütterungen, aber sie sanktionirt auch von vornherein jede Volksinitiative, die unter dem Einfluß einer momentanen Strömung oder unter dem Druck ehrgeiziger, energischer und ihrer Ziele bewußter Parteiführer in Scene gesetzt wird. Sie untergräbt die Autorität der Verfassung, die gerade in einem republikanischen Staat möglichst heilig

1) Ueber alle diese Gesetze geben näheren Aufschluß meine Abhandlungen in der Revue de droit international et de législation comparée: du developpement de la législation en Suisse depuis 1872, tom. XII. p. 478 etc., p. 621 etc., tom. XIII. p. 146. Bruxelles 1880 et 1881. Im Ferneren vgl. G. Cohn, Die Bundesgesetzgebung der Schweiz unter der neuen Verfassung. Jena 1879, S. 8—30.

2) Vgl. über die dort geltenden Bestimmungen Rüttimann, N. A. B.-St.-R. § 76 u. § 954.

gehalten werden sollte. An fortwährenden Revisionen der Bundes- und der Kantonalverfassungen krankt das Staatsleben der Eidgenossenschaft. Will man der Gefahr zu oft wiederkehrender Revisionen vorbeugen, dabei aber der Fortentwicklung des Lebens ihr Recht lassen, so ist vor Allem nöthig, daß eine Bundesverfassung die Organisation und die Kompetenzen der Behörden fixire, die Grundrechte garantire und mit Bezug auf die Aufgaben des Bundesstaates inbegriffen die Sorge für die allgemeine Wohlfahrt nur die allgemeinen Grundsätze aufstelle, dann aber alles Weiter der Gesetzgebung überlasse. Die letztere mag dann je nach Bedürfniß zeitgemäß geändert werden. Im Ferneren sollte die Möglichkeit geschaffen werden im Wege eines Zusatzartikels (Amendements) der natürlich der Prüfung und Berathung der Bundesbehörden und der Sanktion des Volkes zu unterliegen hätte, irgend eine Aenderung oder Neuerung beizufügen, ohne daß deßhalb die Konstitution als solche in Frage gestellt würde.

Nach dem Wortlaut und wohl auch nach dem Sinne der oben cit. Art. 118—121 ist dies aber nicht möglich.

Bei Anlaß der Revisionsbewegung des Jahres 1881 betr. Wiedereinführung der Todesstrafe (s. ob. § 12 Z. 10) trat zum ersten Mal in der eidgenössischen Verfassungsgeschichte die Frage auf, ob 50,000 Schweizerbürger eine „Partialrevision", wie man sich ausdrückte, begehren dürfen, mit anderen Worten ob das Schweizervolk in seiner Gesammtheit über die Abänderung eines einzelnen bestimmten Verfassungsartikels (hier handelte es sich nicht um einen Zusatz) sich aussprechen dürfe [1]). Der Frage wurde damals ausgewichen dadurch, daß die Bundesbehörden selbst sich entschlossen, diese Revision in die Hand zu nehmen; sie kehrte aber schon im folgenden Jahre wieder, indem zuerst bei der Bundesversammlung und sodann, als diese ablehnend sich verhielt, mittelst Initiativbegehrens von 55,526 Stimmen die Abänderung von Art. 39 (und Art. 120) verlangt wurde [2]).

Durch Bundesbeschluß vom 17. September 1880 [3]) wurde zuletzt dahin entschieden, daß ein solches determinirendes Initiativbegehren zwar nicht als eine gewöhnliche Petition zu betrachten, sondern nur als eine Anregung zu einer Verfassungsrevision überhaupt (also als Begehren einer Totalrevision) anzusehen und in diesem allgemeineren Sinn dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sei, was denn auch am 31. Oktober des nämlichen Jahres [4]) geschah. Diese konstitutionelle Frage ist also jetzt als durch authent. Interpretation erledigt zu betrachten. Es kann nur die Bundesversammlung eine Partialrevision beschließen.

Der Art. 120 bedürfte jedenfalls einer klareren Redaktion. Die richtige Auffassung dürfte die sein, daß, wenn ein Revisionsbegehren gestellt ist, zuerst die eidgenössischen Räthe sich hierüber aussprechen und nachher die Frage dem Volksentscheid unterbreiten. Unterliegt alsdann die Bundesversammlung mit ihrer die Revision ablehnenden Meinungsäußerung, dann ist es nur billig, daß sie einer neuen Volksvertretung Platz mache, die geeigneter sein wird, den jetzt erklärten Volkswillen auszu-

1) Ein sehr werthvolles Gutachten über diese konstitutionelle Frage erstattete unterm 13. September 1880 Herr Dr. Kern an den Bundesrath: Er spricht sich darin sehr entschieden gegen die Zulässigkeit einer bloßen Partialrevision aus und sagt u. A. (S. 8): „Es ist nach allen Interpretationsregeln nicht gestattet an die Stelle der in der Verfassung selbst allgemein bezeichneten Frage: „ob eine Revision stattfinden solle oder nicht" eine andere direkt schon auf den Umfang der Revision eingehehende und gleichzeitig ausschließlich auf die Revision eines einzigen Artikels bezügliche Frage zu formuliren und dann diese letztere in der Volksabstimmung zu bringen."

2) Man verlangte ein Bundesmonopol für die Ausgabe von Banknoten.

3) B.-Ges. N. F. V. S. 209 ff.

4) Die Revision der B.-V. wurde mit großer Mehrheit verworfen.

führen. Es ist dies etwas Aehnliches, wie wenn in einer wahrhaft konstitutionellen Monarchie ein Ministerium die Kabinetsfrage gestellt oder das Parlament aufgelöst hat und in den Neuwahlen unterliegt.

§ 15. **Die völkerrechtliche Stellung der Schweiz. Ihre Souveränetät und Neutralität. Die Staatsverträge mit auswärtigen Mächten.** Wir wenden uns zunächst zu denjenigen Artikeln der Bundesverfassung, welche die Verhältnisse zum Ausland betreffen und erörtern erst nachher ihre Stellung im europäischen Staatensystem und ihre internationalen Beziehungen und Verträge.

Föderativstaaten jeglicher Art, seien sie Staatenbünde oder Bundesstaaten, überlassen gewöhnlich das Recht über Krieg und Frieden zu entscheiden nicht den Gliedstaaten; gewiß mit vollem Recht. So hatte auch schon der Bundesvertrag von 1815 diese Befugniß in die Gewalt der Tagsatzung — also des Bundesorganes — gelegt und außerdem festgesetzt, daß zu einem solchen Beschluß eine Mehrheit von drei Viertel der Kantonsstimmen erforderlich sei. Aus dem Entwurf von 1833 rührt sodann der nun in Kraft bestehende Art. 8 der Bundesverfassung von 1848 und 1874 her, welcher sagt:

„Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande einzugehen." Die Festsetzung einer außergewöhnlichen Stimmenzahl wurde fallen gelassen und es ist, wie Blumer richtig sagt, bei der Stellung, welche die Schweiz in Europa einnimmt, nicht zu befürchten, daß in den beiden gesetzgebenden Räthen auch nur einfache Mehrheiten sich zusammenfinden werden, um einen unbesonnenen und ungerechtfertigten Krieg zu beschließen.

Eine Erinnerung an die alte Zeit, wo ein Kanton seine Mitstände zu Hilfe mahnen konnte, ist noch in Art. 15 hängen geblieben: „Wenn einem Kanton vom Auslande plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, andere Kantone zur Hilfe zu mahnen unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde und unvorgreiflich den späteren Verfügungen dieser letzteren. Die gemahnten Kantone sind zum Zuzuge verpflichtet. Die Kosten trägt die Eidgenossenschaft." Bei dem gegenwärtigen Zustande der Telegraphen- und der Eisenbahnverbindungen hat diese Vorschrift keine sonderliche Bedeutung mehr. — Bündnisse politischen Inhaltes sind von der Schweiz weder unter der Herrschaft des Bundesvertrages von 1815 noch unter der neuen bundesstaatlichen Organisation (von 1848 und 1874) geschlossen worden, wohl aber eine Reihe von Staatsverträgen, namentlich die so außerordentlich wichtigen Zoll-, Handels- und Niederlassungsverträge insbesondere mit Frankreich, Deutschland, Italien und den Vereinigten Staaten, auf welche wir am Schlusse dieses Paragraphen näher eintreten.

Bei dem Abschluß der Niederlassungs- und Handelsverträge mit Frankreich im Jahre 1864 kam die Frage zur praktischen Lösung, ob der Bund kompetent sei, Rechte der Ausländer in der Schweiz auf Gebieten zu reguliren, d. h. durch Vertrag festzusetzen, in welchen eine gleiche Kompetenz in Bezug auf die Inländer ihm anerkanntermaßen nicht zusteht. Man bejahte diese Frage auf Grund der Betrachtung, daß der Bund unbedingt befugt sei die Rechtsverhältnisse der Ausländer in der Schweiz gutscheinend zu normiren, da ihm ja das ganze Verhältniß zum Auslande unterstellt sei[1]).

Die Art. 9 und 10 der Bundesverfassung enthalten folgende Bestimmungen:

Art. 9. „Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugniß, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschließen; jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten."

1) Vgl. darüber Blumer-Morel I. S. 199 ff. Dubs II. S. 194 ff.

Art. 10. „Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesrathes statt.

Ueber die im Art. 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten".

Der Sinn dieser beiden Artikel ist klar. Die Regel spricht für das Recht des Bundes und begreift im Art. 8 den ganzen Umfang des denkbaren Vertragsgebietes in sich, sobald die Verträge das allgemeine Bundesinteresse beschlagen; dagegen gibt es eine Reihe von nachbarlichen Verhält issen, namentlich für die Grenzgebiete, welche das Allgemeine nicht berühren [1]) und daher füglich den Kantonen überlassen bleiben können. Immerhin ist die Stellung des Bundes genügend gewahrt (Vgl. Art. 85 Ziff. 5 und Art. 101 Ziff. 7 über die Kompetenzen).

Art. 11 enthält das unbedingte Verbot der Militärkapitulationen. Der fremde Kriegsdienst [2]) hat früher in der Schweiz eine große Rolle gespielt und auch sein Gutes gehabt; aber daß die Schweiz selbst und die Schweizer unter sich dadurch häufig in eine ganz falsche Stellung gebracht wurden, läßt sich nicht bestreiten.

Mit den republikanischen Anschauungen sind Orden, Titel, Pensionen von auswärtigen Regierungen, namentlich für Staatsangestellte unverträglich. Die Art. 11 und 12 enthalten darüber folgende Bestimmungen: Art. 11. „Es dürfen keine Militärkapitulationen abgeschlossen werden".

Art. 12. „Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Zivil- und Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen.

Sind sie bereits im Besitze von Pensionen, Titeln oder Orden, so haben sie für ihre Amtsdauer auf den Genuß der Pensionen und das Tragen der Titel und Orden zu verzichten.

Untergeordneten Beamten und Angestellten kann jedoch vom Bundesrath der Fortbezug von Pensionen bewilligt werden.

Im schweizerischen Heere dürfen weder Orden getragen, noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden.

Das Annehmen solcher Auszeichnungen ist allen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten untersagt [3]).

Die Absätze 4 und 5 des Art. 12 sind neu. Das praktische Interesse dieser Bestimmung ist heute ein geringes und von Anfang an hat der Bundesrath bei der Handhabung derselben sich jeglicher Pedanterie enthalten.

Noch müssen wir hier erwähnen die besondere Kompetenz, welche Art. 70 der Bundesverfassung dem Bundesrath mit Bezug auf die Fremdenpolizei zuweist. Dieser Artikel lautet:

„Dem Bundesrath steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen."

Die Ausübung der Polizei ist zwar Kantonalsache und diese Bestimmung trägt also etwas Ausnahmeartiges an sich. Sie ist aber, um der internationalen Verpflichtungen, die der Schweiz wie jedem Staat obliegen, völlig gerechtfertigt und auch häufig [4]),

---

1) Vgl. Ullmer, Praxis I. S. 41 44.—II. S. 40—43.
2) S. Blumer-Morel I. S. 212—229.
3) Fall des General Dufour. B.-Bl. 1853, II. 559.
4) Vgl. Ullmer, Praxis II. S. 241 ff.

so wieder in neuester Zeit gegenüber Anarchisten, gehandhabt worden. In dem Rechte gänzlicher Wegweisung ist auch die Internirung — als einer Art partieller Wegweisung von der Grenze in's Innere des Landes — inbegriffen. Dieses Wegweisungs- bezw. Internirungsrecht ist ein nothwendiges Korrektiv gegenüber dem Asylrecht, welches die schweizerische Eidgenossenschaft seit alten Zeiten mit großer Liberalität den verschiedenartigsten Flüchtlingen, Verbannten und Verkannten gegenüber geübt hat, worauf sie stolz ist und wofür sie jederzeit mit aller Energie eintreten wird.

Allein dieses Asylrecht birgt auch Gefahren in sich. Es gab öfters Flüchtlinge, welche dasselbe mißbrauchten, ja sogar die Theorie aufstellten, sie hätten das Recht, es zu fordern und zu thun, was ihnen beliebe. Es existirt aber keine Asylpflicht für die Schweiz, die Flüchtlinge können nur unter der Voraussetzung im Lande geduldet werden, daß sie Alles unterlassen, was ihren Beschützern gerechtfertigte Beschwerden von Seiten des Auslandes zuziehen könnte; sie dürfen sich keiner Handlungen schuldig machen, welche die Sicherheit und Existenz des Asyls selbst gefährden. Das schweizer Volk sympathisirt keineswegs mit jenen wahnwitzigen Umsturztheorien, die die ganze soziale Ordnung bedrohen und ist auch nicht gewillt, sich von Fremden die Bahnen seiner Politik vorschreiben zu lassen. Aber da gerade das ganze Land die Verantwortlichkeit tragen muß, so ist es gerechtfertigt, daß hier der Bundesgewalt die nöthige Kompetenz eingeräumt sei. Abgesehen von der moralischen Seite der Frage liegt es im eigensten Interesse der Schweiz, daß sie ihre internationalen Verpflichtungen allen Staaten gegenüber auf's gewissenhafteste erfülle.

Betrachten wir nun die Stellung der Schweiz im europäischen Staatensystem etwas näher.

Die Unabhängigkeit der Schweiz ist wohl in keiner Periode ihrer Geschichte unzweifelhafter und unangefochtener gewesen als gegenwärtig. Wie wir in der historischen Einleitung gezeigt haben, ist die alte Eidgenossenschaft nur allmälig aus dem Deutschen Reich, dessen Glied sie noch im 15. Jahrhundert war, herausgewachsen. Vom Reiche selbst hat sie sich ursprünglich nicht trennen wollen, nur der Anmaaßung erblicher Landeshoheit des Hauses Habsburg-Oesterreich ist sie mit Aufbietung aller Kraft entgegengetreten. Aber nach dem glücklichen Ausgang des Schwabenkrieges löst sich allmälig auch das Band, das sie mit dem Reiche noch schwach verknüpft. Im westphälischen Frieden wird zuerst staatsrechtlich die Souveränetät der Schweiz anerkannt (s. oben S. 12). Indessen von diesem Zeitpunkte an und ganz besonders in der Zeit von 1798 bis 1814 gerieth sie in die Gefahr, gänzlich unter die Schutzhoheit Frankreichs zu fallen. Aber im sechsten Artikel des ersten Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 wurde von den europäischen Großmächten förmlich ausgesprochen: »La Suisse indépendante, continuera de se gouverner par elle même«. Wir haben hierin einen völkerrechtlichen Akt, der für die Vergangenheit wie für die Zukunft, wenigstens formell, diese Unabhängigkeit sanktionirt. Am 20. November 1815 wurde dieselbe neuerdings zugleich mit der Neutralität anerkannt und gewährleistet [1]).

Was den Gebietsumfang der Eidgenossenschaft anbetrifft, so ist dieser wesentlich durch den Wiener Kongreß so festgestellt worden, wie er heute noch besteht und wie er historischen Verhältnissen entspricht. Nur das Veltlin verblieb bei der Lombardei. Dagegen haben wir noch in Kürze des Schicksals des Fürstenthums Neuenburg Erwähnung zu thun. Einzig mit Bezug auf dieses Gebiet haben die Festsetzungen des Wiener

1) Offizielle Sammlung der das schweizer. Staatsrecht betreffenden Aktenstücke u. s. f. Zürich 1820 ff. 4°. Bd I. S. 100 ff. (Klüber) Akten des Wiener Kongresses in den Jahren 1814 und 1815. Erlangen 1815. Bd V. S. 181 ff. 269 ff. 289 ff. und 310 ff.

Kongresses eine wesentliche Modifikation erlitten. Der Art. 65 der Schlußakte vom 9. Juni 1815 hatte diesen Kanton noch als ein Fürstenthum der Schweiz einverleibt und Art. 23 die Rechte des preußischen Königshauses an demselben ausdrücklich anerkannt. Indessen ist in der Vereinigungsurkunde nur von dem „souveränen Staat Neuenburg" die Rede und die Aufnahme desselben in die Eidgenossenschaft fand unter der ausdrücklichen Bedingung statt, daß die Erfüllung aller bundesgemäßen Verpflichtungen, die Theilnahme an der Berathung an den schweizerischen Angelegenheiten, die Ratifikation und Vollziehung der Beschlüsse der Tagsatzung ausschließlich die in Neuenburg residirende Regierung betreffen sollen, ohne daß dafür eine weitere Genehmigung (von Berlin) erforderlich sei.

Allein diese unnatürliche Doppelstellung des Landes als preußisches Fürstenthum und als Schweizerkanton führte zu mannigfachen Schwierigkeiten und Verwickelungen. Die dortige Bevölkerung, welche das unbehagliche dieses Zustandes immer lebhafter empfand, benutzte den günstigen Augenblick, welcher sich 1848 nach der Pariser Revolution darbot, um die preußische Herrschaft abzuschütteln und die Republik auszurufen. Die Eidgenossenschaft, welche diese Wendung der Dinge nicht ungern sah und sich etwas zu leicht über die preußischen Ansprüche hinwegsetzte — denn sie hätte unseres Erachtens besser gethan den Versuch zu wagen das Band rechtlich zu lösen — nahm Neuenburgs Bevölkerung dadurch in ihren Schutz, daß sie in Art. 6 der Bundesverfassung von 1848 den Grundsatz aufstellte, es müsse jeder Kanton eine republikanische Verfassung haben. Von Seite Preußens geschah kein ernstlicher Schritt gegen die Schweiz, bis ein mißlungener Aufstand der Royalisten im Jahr 1856 die Sache zum Abschluß brachte. Längere diplomatische Verhandlungen führten zunächst zu keinem Resultat. Im Dezember 1856 erfolgte der Abbruch derselben von Seite Preußens und die Aufstellung einer Armee längs der deutschen Grenze von Seite der Schweiz. Ohne Zweifel wäre es wirklich zum Krieg gekommen, wenn nicht Kaiser Napoleon III. sich in's Mittel gelegt hätte. Auf seine Initiative hin kam unter Vermittlung der vier Mächte: Oesterreich, Frankreich, Großbritannien und Rußland am 26. Mai 1857 zu Paris ein Vertrag zu Stande, den die Bundesversammlung genehmigte. Darnach verzichtete der König von Preußen für sich und seine Erben und Nachfolger auf seine Souveränetätsrechte über Neuenburg. Es wird sodann in Art. 2 gesagt: „Der Staat Neuenburg fortan sich selbst angehörend fährt fort ein Glied der schweizerischen Eidgenossenschaft zu bilden mit den gleichen Rechten wie die übrigen Kantone". Die übrigen Bestimmungen beziehen sich auf Kosten, Amnestie, Garantie der Kirchengüter des Kantons, sowie der Stiftungen, ferner auf die Gleichheit der Besteuerung aller Bürger.

Einen anderen Vorfall wollen wir hier auch nicht unerwähnt lassen.

Im Sommer 1862 that der italienische Minister der auswärtigen Angelegenheiten im Parlamente zu Turin die Aeußerung: „Was die Schweiz anbelangt, so wäre es für Italien unpolitisch gehandelt, Schwierigkeiten in die guten Beziehungen zu dieser Eidgenossenschaft zu bringen. Sollte durch gewisse Ereignisse es nöthig werden, daß ein Theil ihres Gebietes (Tessin) sich mit seinem natürlichen Stammlande (Italien) vereinigte, so würde ich allen meinen Einfluß aufbieten, um für die abgetretenen Landestheile durch andere neue Provinzen Ersatz zu verschaffen". Ueber diese Aeußerung wurden in den eidgenössischen Räthen, die damals gerade versammelt waren, alsbald Interpellationen gestellt, und es erfolgte eine schweizerische Antwort, in welcher entschieden dargethan ward, daß eine solche Politik die Fundamente, auf welchen die Existenz der Schweiz beruht, verleugne und dem innersten Rechts- und Ehrgefühle des Schweizervolkes zuwider sei. Die Schweiz kenne keinen Ländermarkt. Wenn der Kanton Tessin, weil seine

Bevölkerung italienischer Zunge ist, zu Italien gehöre, so könne mit demselben Rechte die deutschsprechende Schweiz von Deutschland und die französischsprechende von Frankreich in Anspruch genommen werden. Es würde also die Schweiz aus der Karte von Europa verschwinden [1]).

Die Schweiz ist berechtigt, Gesandte ersten Ranges (Botschafter) wie zu empfangen so auch zu schicken. Indessen zieht sie es vor ihre gesandtschaftliche Vertretung im Geiste republikanischer Einfachheit einzurichten, behilft sich daher mit Geschäftsträgern, welche den Titel führen: „a. o. Gesandter und bevollmächtigter Minister" in den vier sie umgebenden Staaten (auch in England wäre eine Gesandtschaft sehr am Platz), sowie seit allerneuester Zeit in Washington. Dagegen ist das Konsulatswesen sehr ausgebildet. Ueberall sind schweizerische Konsuln, zunächst um die Handelsinteressen zu wahren, dann aber überhaupt den internationalen Verkehr zu erleichtern.

Ueber die völkerrechtliche Stellung der Schweiz und über ihre Neutralität spricht sich Bluntschli [2]) folgendermaßen aus:

„Die völkerrechtliche Bedeutung der Schweiz ist bei weitem größer als der Umfang ihres Gebietes und die Zahl ihrer Bewohner schließen lassen. Die Gründe dafür sind: 1. ihre Lage in dem gebirgigen Centrum Europas, durch welche sie Frankreich von Oesterreich und Deutschland von Italien trennt und hinwieder den Verkehr aller dieser Länder vermittelt; 2. ihr eigenthümlicher nationaler Charakter, indem sie selbst aus Bruchtheilen der deutschen, der französischen und der italienischen Nationalität zusammengefügt und deshalb vorzugsweise berufen ist, der nationalen Denkweise volle Freiheit zu gewähren und zugleich die nationalen Gegensätze friedlich zu verbinden, und politisch zu einigen; 3. ihre politische Verfassung, indem sie mitten in dem monarchischen Staatensystem Europas einen republikanischen Staatenverband darstellt und deßhalb die Aufgabe hat, das republikanische Staatsprinzip fast allein noch in der europäischen Völkerfamilie würdig zu vertreten; 4. die Mannigfaltigkeit ihrer inneren Gegensätze in politischen und religiösen Parteien, in Kulturstufen und Kulturbestrebungen, in wirthschaftlichen Verhältnissen, so daß sie nicht unwahr als ein republikanischer Mikrokosmos und das Wiederbild des monarchischen Makrokosmos von Europa bezeichnet worden ist; 5. ihre auf dem allem beruhende ewige Neutralität.

Die schweizerische Neutralität ist nicht etwa, wie man das zuweilen dargestellt hat, ein Geschenk des Wienerkongresses. Sie ist das nothwendige Resultat einer dreihundertjährigen Geschichte und der ganzen neueren Gestaltung Europas. Aber immerhin sind die ausdrückliche Erklärung des Wienerkongresses vom 20. März 1815, daß das allgemeine Interesse Europas die Neutralität der Schweiz erfordere, die Zustimmung der Tagsatzung vom 27. Mai 1815 und die Neutralitätsurkunde vom 20. November 1815 [3]) »la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère, sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière«) werthvolle Beurkundungen dieser eigenthümlichen Stellung der Schweiz. Würde die Schweiz dieselben aufgeben und an der Politik der großen Nachbarmächte einen Antheil nehmen, oder würde sie zugestehen, daß diese sich in ihre inneren Parteikämpfe einmischten, so könnte wohl die Anziehungskraft der großen Massen und insbesondere der mächtigen Nationalitäten sich stärker erzeigen als der schweizerische Verband und die republikanische Selbstständigkeit würde so leicht in Abhängigkeit kommen von den stärkeren Saatsgewalten der Mächte. Die Schweiz wäre also der Gefahr der Auflösung und der Mediation

1) Vgl. Ullmer, Praxis II. Nr. 681.
2) Staatswörterbuch IX. S. 323 und 324 unter „Schweiz".
3) Offizielle Sammlung I. 101 und 111—112 f. oben S. 87 Anm. 1.

oder Annexion ausgesetzt. Ihre Freiheit, ihre Kultur und ihr Reichthum sind gesicherter wenn sie keinen aktiven Theil nimmt an den europäischen Streitigkeiten. Aber auch für Europa hat diese Neutralität einen hohen Werth. Die großen Nachbarstaaten werden, durch die neutrale Schweiz an verwundbaren und gefährlichen Stellen gegen feindliche Angriffe gesichert. Die Schweiz ist gleichsam eine natürliche große Bergfestung und im Besitz der Quellen des Rheins und der Rhone; das Donau- und das Pogebiet empfangen aus ihren Bergen wichtige Zuflüsse. Sie hat daher wie die Alpenpässe, so auch die Eingänge in die großen Flußgebiete besetzt. Zugleich dient die neutrale Schweiz als ein Zufluchtsort für die Verfolgten aller Parteien, als eine Friedensstätte, an deren geheiligten Grenzen sich die Brandung des Krieges bricht, in welche die Wuth der Parteileidenschaft nicht überschäumen und in welcher sogar der Zorn der politischen Gerechtigkeit auch den Schuldigen nicht ergreifen darf. Dieses Asyl aber ist ein großer Segen für die gespannten Zustände Europas, dem die Schweiz den Dienst eines Ventils leistet, eine wichtige Förderung der Menschlichkeit und eine Rettung für viele begabte aber unglückliche Individuen vor sicherem Untergange. Endlich ist diese Neutralität der Schweiz in welcher sich deutsche und wälsche Bewohner in brüderlicher Gemeinschaft zusammen finden, ein Vorbild und eine Bürgschaft der künftigen Verbündung der großen europäischen Völker zu einer friedlichen Lebensgemeinschaft.

Mit Unrecht hat man zuweilen die Bundesverfassung von 1815 als eine Bedingung dieser Neutralität dargestellt. Die Annahme einer neuen Verfassungsordnung war damals wohl eine Vorbedingung für die urkundliche Bestätigung der Neutralität; aber keineswegs hat die Schweiz auf ihr natürliches Recht der Verfassungsreform verzichtet, noch ist das völkerrechtliche Verhältniß der Neutralität an eine einzelne staatsrechtliche oder bundesrechtliche Einrichtung gebunden. Die schweizerische Neutralität kann mit den Mitteln des heutigen Bundesstaates ebensogut und noch kräftiger gewahrt werden, als mit denen des früheren Staatenbundes, und dadurch wird ihr Bestand und ihre Anerkennung am besten gesichert."

Neben den europäischen Staatsverträgen von 1815, in welchen die Grundlagen der völkerrechtlichen Stellung der Schweiz gegeben sind und ihren auf Neuenburg und das Dappenthal bezüglichen Nachträgen von 1857 und 1861 dürfte auch noch das europäische Seerecht in Kriegszeiten in Betracht fallen. Den Beschlüssen des Kongresses von Paris vom 16. April 1856 (nach Beendigung des Krimmkrieges) über neutrale Flagge, neutrale Ladung und Blokaden ist die schweizerische Bundesversammlung am 16. Juli gleichen Jahres beigetreten und die Schweiz ist in Folge ihres starken überseeischen Handels bei dieser Uebereinkunft mehr betheiligt, als es auf den ersten Blick scheinen möchte.

Der Schweiz liegt es kraft ihrer geographischen Lage im Herzen Europas und als Bindeglied dreier verschiedener Kulturgruppen ganz besonders ob, die internationalen Beziehungen zu pflegen und zur Fortentwicklung des positiven Völkerrechts das Ihrige beizutragen. Indem der schweizerische Bundesrath diese Aufgabe jederzeit richtig erfaßte, hat die Schweiz nicht bloß zahlreiche Verträge mit einzelnen Staaten geschlossen, die wir hier kurz berühren, sondern vornehmlich auch jene größeren internationalen Verbände [1]) begünstigt, welche berufen sind, die verschiedenen Nationen zu einer Kulturgemeinschaft zu verbinden. So ist auf dem Boden der Schweiz und durch deren Initiative am 22. August 1864 die Genfer Konvention zur Verbesserung des Looses der im Kriege verwundeten Militärs (das

1) Vgl. Bulmerincq in unserem Handbuch I. 2. S. 273 ff. und S. 363—366.

rothe Kreuz) geschlossen worden, welcher nach und nach alle zivilisirten Staaten beigetreten sind.

Von der größten Bedeutung ist bekanntlich der im Jahr 1878 in Paris geschlossene Weltpostverein (union postale). Zur Förderung der bezüglichen Interessen ist ein internationales Büreau des Weltpostvereins unter schweizerischer Leitung aufgestellt worden. Auf Verlangen von zwei Drittel der Regierungen, mindestens aber alle fünf Jahre, soll zur Erörterung gemeinsamer Angelegenheiten ein Kongreß von Bevollmächtigten der Vereinsstaaten zusammentreten, auf welchem jedes Land eine Stimme hat.

Ganz in gleicher Weise ist unter die Leitung der Schweiz gestellt ein internationales Büreau der Telegraphenverwaltungen, welches ebenfalls in Bern seinen Sitz hat und in Ausführung des am 22. Juli 1875 in St. Petersburg geschlossenen internationalen Telegraphenvertrages, die Mittheilungen der einzelnen Staaten zu vermitteln und die Vorarbeiten für die Konferenzen zu besorgen hat.

Deßgleichen befindet sich die Schweiz auch in dem zu Paris am 20. Mai 1875 geschlossenen Vertrag betreffend Errichtung eines internationalen Maaß- und Gewichtsbüreaus und steht in einem besonderen Münzvertrag vom 23. Dezember 1865 mit Belgien, Frankreich und Italien, dem später auch Griechenland beitrat. Diese fünf Staaten bilden bekanntlich die sogenannte lateinische Münzkonvention (s. oben § 11 c S. 60).

Die Erbauung des großartigen Unternehmens der Gotthardbahn mitten durch den Centralstock der Alpen hat im Jahr 1869 zu einem besondern Vertrag zwischen dem Deutschen Reich, Italien und der Schweiz geführt. (Nebst Zusatzvertrag vom 12. März 1878.)

Internationale Maßregeln gegen die Reblaus (phylloxera) wurden am 17. September 1878 vereinbart und erneuert am 3. November 1881 zwischen Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Portugal, Oesterreich-Ungarn und der Schweiz.

Von dem schweizerischen Bundesrath wurden auch angeregt Konferenzen zur Berathung eines gemeinsamen Eisenbahn-Transport-Rechtes. Ebenso fand im September 1884 eine internationale diplomatische Konferenz in Bern statt zur Anbahnung einer Union sämmtlicher zivilisirter Staaten Europas und Amerikas zum Schutze des Urheberrechts an Werken der Literatur und Kunst [1]).

Im Einzelnen hat die Schweiz folgende Staatsverträge [2]) geschlossen:

Auslieferungsverträge mit den Niederlanden, den Vereinigten Staaten, Oesterreich, Italien, Frankreich, Rußland, Belgien, dem Deutschen Reich, Portugal, Großbritannien, Luxemburg, Spanien und Salvador. Jeder dieser Staaten und die Schweiz haben sich verpflichtet, einander die Personen, welche von dem einen wegen bestimmter Verbrechen verurtheilt worden sind, oder verfolgt werden, mit Ausnahme der eigenen Staatsangehörigen [3]), auszuliefern. Solche Verbrechen sind besonders: Mord

1) Vergl. über die Berathungen und Ergebnisse dieser Konferenz: N. Droz im Journal de droit international privé, publié par E. Clunet. Paris 1884, p. 44 etc. und den Bericht des Verfassers in Revue de droit internat. Bruxelles XVI. p. 533 ff.

2) Alle diese Staatsverträge sind abgedruckt in der offiziellen Sammlung der B.-Ges. Wir halten es nicht für nöthig, bei jedem einzelnen das Jahr und das betr. Citat beizufügen, dagegen sind sie in den einzelnen Kategorien nach der Zeit des Abschlusses geordnet. In Blumer-Morel, B.-St.-R. fehlt noch der Abschnitt über die Staatsverträge mit dem Ausland. Vgl. ferner Dr. A. Eichmann, Sammlung der Handels-, Niederlassungs- und Konsularverträge der Schweiz mit dem Ausland. Zusammengestellt von —; Zürich 1885.

3) Nur Großbritannien hat in dem Vertrag vom 26. November 1880 auf die Nichtauslieferung britischer Unterthanen, welche in der Schweiz ein Verbrechen begangen haben, verzichtet. Ebenso ist im Vertrag mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika, von beiden Kontrahenten in Bezug auf die Nichtauslieferung der eigenen Angehörigen kein Vorbehalt gemacht.

und Todschlag, Nothzucht, Brandstiftung, Fälschung, Münzfälschung, falsches gerichtliches Zeugniß, Diebstahl und Unterschlagung in schweren Fällen, Betrug, Erpressung, Bestechung und betrüglicher Bankerott. Wegen politischer Verbrechen findet keine Auslieferung statt; ebenso wenn die Strafe oder Anklage verjährt oder das betreffende Verbrechen vom angesuchten Staat selbst erledigt ist. Das Verlangen um Auslieferung hat auf diplomatischem Wege zu geschehen. Mit der Person werden auch die in ihrem Besitz gefundenen Verbrechensgegenstände ausgeliefert. Die Kosten der Auslieferung bis an seine Grenze bleiben zu Lasten des ausliefernden Staates. Im Interesse einer strafgerichtlichen Untersuchung kann vom anderen Staate auch Abhörung von Zeugen, Zustellung von Verbrechern behufs Konfrontation und Mittheilung von Akten verlangt werden.

Verträge zum Schutze des litterarischen und artistischen Eigenthums mit Frankreich, Belgien, Italien und dem Deutschen Reich[1]). Für den Schutz schweizerischer Litterar- und Kunstwerke in einem dieser anderen Staaten gelten folgende Bestimmungen: Die schweizerischen Urheber werden gleich inländischen gegen Nachahmung geschützt, jedoch nicht länger als in der Schweiz selbst. Zum Zwecke des Unterrichts zwar dürfen Auszüge oder ganze Stücke aus ihren Werken veröffentlicht und Artikel aus Tagesblättern oder Sammelwerken wieder in solchen abgedruckt werden. Frankreich, Belgien und Italien machen aber den Schutz abhängig von der Anmeldung des Urhebers innert 33 Monaten seit der Veröffentlichung und Einschreibung beim resp. Ministerium des Innern. Behält sich ein Verfasser die Uebersetzung vor, so darf in Deutschland und Belgien 5, in Frankreich und Italien 10 Jahre lang keine andere Uebersetzung herausgegeben werden. Die Rechtsnachfolger der Urheber haben die nämlichen Rechte, wie diese selbst. Auch der Verkauf von Nachahmungen im anderen Lande ist verboten. Zuwiderhandlungen haben Beschlagnahme der nachgemachten Gegenstände und Strafe wie für Nachahmungen inländischer Werke zur Folge.

Der Schutz solcher Werke aus einem jener Staaten in der Schweiz[2]) anderseits ist der gleiche, mit folgender Feststellung: Sofern die Einschreibung beim Handels- und Landwirthschaftsdepartement in Bern stattgefunden, dauert der Schutz bis auf Lebenszeit des Verfassers resp. 30 Jahre lang und für Uebersetzungsvorbehalte 5 Jahre. Der Nachdrucker und der Verkäufer werden gebüßt. In jedem Falle tritt Konfiskation der nachgemachten Gegenstände ein. Der Urheber kann Inventarisirung und Beschlagnahme der verdächtigen Erzeugnisse verlangen, hat dann aber binnen 14 Tagen den Rechtsweg zu betreten. Die Klagen sind beim Gerichte des Bezirkes anzubringen, wo der Nachdruck oder die Nachahmung stattgefunden. Diese Verträge werden hoffentlich bald durch das oben erwähnte internationale Vertragsprojekt ersetzt werden.

Den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken haben zum Gegenstand Vereinbarungen mit Großbritannien, Belgien, den Niederlanden, Deutschland und Frankreich. Der Vertrag mit letzterem Staat vom 23. Februar 1882 erstreckt sich überdieß noch auf den Schutz der Handelsfirmen, der Muster und Modelle.

Verträge über Handel, Zölle und Niederlassung. Handelsverträge wurden geschlossen mit den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Belgien, Japan, Hawaii-Inseln, Oesterreich-Ungarn, Italien, Rußland, Persien, Dänemark, Portugal, Niederlande, Rumänien, Serbien, Deutschland, Frankreich, Spanien und der Türkei.

---

1) Der Vertrag mit dem Deutschen Reich vom 23. März 1881 ist nur die Ausdehnung des früheren Vertrags mit dem Norddeutschen Bund von 13. März 1869 auf ganz Deutschland.

2) Detaillirte Bestimmungen hierüber waren nothwendig, weil die Schweiz zur Zeit des Abschlusses dieser Litterar-Konventionen noch kein allgemeines Bundesgesetz, betr. den Schutz des Urheberrechtes besaß.

Ueber Niederlassung existiren solche mit Griechenland, Spanien, Schweden und Norwegen, Großbritannien, den Verein. Staaten, Niederlanden, Belgien, Japan, Hawaii-Inseln, Frankreich und Algier, Lichtenstein, Oesterreich-Ungarn, Italien, Deutschland, Rußland, Persien, Dänemark und Portugal. Griechenland, Spanien, sowie Schweden und Norwegen gegenüber sind einfach die Abzugsrechte auf Vermögen, welches aus dem einen Lande von Angehörigen des anderen weggeführt wird, abgeschafft. In den übrigen Staaten können Schweizerbürger gleich den Angehörigen jener und diese in der Schweiz gleich den Schweizerbürgern anderer Kantone, überall sich aufhalten oder niederlassen. Gleicherweise können sie daselbst Eigenthum erwerben, Handel und Gewerbe treiben, und vor den einheimischen Gerichten klagen und verklagt werden. Dabei sind sie keinen höheren Lasten, als die Landesangehörigen selbst, unterworfen; vielmehr sind sie noch von jedem Militärdienst im betreffenden Lande befreit, mit den Verein. Saaten ist jedoch die Bezahlung der Militärtaxe vorbehalten. Sie können aber in Folge gerichtlichen Urtheils oder gesetzlicher Polizeimaßregeln in ihre Heimath zurückgewiesen werden. Oesterreich, Italien und Deutschland (auch Frankreich theilweise d. h. mit Bezug auf Geisteskranke und verlassene Kinder) gegenüber sind auch mittellose Staatsangehörige des anderen Theils unentgeltlich zu verpflegen und zu beerdigen. In Beziehung zu Oesterreich werden ferner die Geburts-, Trauungs- und Todesfälle von Bürgern des anderen Landes, Italien und Belgien gegenüber wenigstens die Todesfälle, diesem mitgetheilt. Belgien, Deutschland, Italien und den Hawaii-Inseln gegenüber können die Handelsgesellschaften des einen Landes im anderen vor Gericht auftreten, und gegenüber Lichtenstein, Deutschland und Italien die Angehörigen des einen im andern Lande Güter gleich den Inländern bewirthschaften. Erbrechtsstreitigkeiten gehören den Verein. Staaten gegenüber vor das Gericht der gelegenen Sache, Italien gegenüber aber vor das des letzten Wohnortes des italienischen in der Schweiz verstorbenen Erblassers in Italien, resp. vor das des Heimathsortes des in Italien verstorbenen schweizerischen Erblassers. Und gegenüber Italien werden mit Bezug auf Prozeßkautionen oder Geltendmachung von Forderungen in Konkursen die Angehörigen des einen Landes gleich den anderen behandelt, und macht sich, auch zu Deutschland, der gerichtliche Verkehr zwischen den Gerichten direkt [1]).

In Japan ausnahmsweise sind den Schweizern nur diejenigen Häfen geöffnet, welche überhaupt dem auswärtigen Verkehr offen stehen. Streitigkeiten zwischen Schweizern daselbst, wie auch in Persien, sowie Klagen gegen sie, sind vor die dortigen schweizerischen Agenten oder Konsuln zu bringen.

Konsularverträge wurden geschlossen mit Brasilien, Großbritannien, den Verein. Staaten, Niederlanden, Belgien, Japan, Hawaii-Inseln, Italien, Rußland, Persien und Dänemark. Mit Genehmigung der betreffenden Landesregierung können Konsuln bestellt werden, welche dann alle Vorrechte derjenigen der meistbegünstigsten Nationen, insbesondere Unverletzlichkeit der Archive, genießen.

Zollverträge bestehen mit Großbritannien, den Verein. Staaten, Niederlanden, Belgien, Japan, Hawaii-Inseln, Frankreich, Oesterreich-Ungarn, Italien, Deutschland, Spanien, Persien, Dänemark, Portugal und Rumänien: Diese Staaten einer- und die Schweiz anderseits behandeln im Allgemeinen Erzeugnisse des anderen Landes auf dem Fuße der meistbegünstigten Nationen. Waaren nach Belgien, Portugal und Rumänien müssen aber von einem Ursprungszeugnisse des Magistraten oder Konsuls des Einfuhrlandes am

1) Leider war es bis jetzt nicht möglich mit dem Deutschen Reiche auch einen Staatsvertrag über gegenseitige Rechtshilfe in civilrechtlichen Verhältnissen zu schließen. Längere Verhandlungen führten zu keiner Einigung. Vgl. hierüber den Bericht des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über seine Geschäftsführung im J. 1882. B.-Bl. 1883.

Versendorte begleitet sein. Im Speziellen ist der französischen Landschaft Gex der Einfuhrzoll, außer für die im Bundesgesetz bezeichneten Gegenstände noch für gemeines Holz, Feldfrüchte, Bausteine, Milch, Eier u. s. w. ganz erlassen, und für Wein, Bier, Käse, Eisenwaaren, Schreinerarbeiten u. a. um drei Viertel ermäßigt. Dafür sind in Frankreich, wie auch in Belgien, frei vom Eingangszoll insbesondere: Erze, rohe Metalle, rohe Häute, rohe Baumwolle und Wolle, Milch, Erdäpfel, Samen, Bücher, gebrannte Erde, Bau- und Mühlsteine, Knochen, und frei vom Ausgangszoll wollene Lumpen, Knochen u. s. w. Und die aus der Schweiz kommenden oder dahin gehenden Waaren sind in Frankreich und Belgien frei von Durchfuhrgebühr. Im Grenzverkehr mit Oesterreich, Italien und Deutschland sind gegenseitig frei von Eingangs- und Ausgangszöllen Vieh oder Geräthschaften zur Bebauung innerhalb 2 Wegstunden resp. 10 Kilometern von der Grenze gelegenen Grundstücken und deren Erzeugnisse. Auch sonst sind Deutschland und Oesterreich gegenüber gegenseitig von Ein- und Ausfuhrabgaben frei: Obst, Kartoffeln, Heu, Stroh, Kleie, Spreu, Torf, Steinkohlen u. s. w., sowie Marktwaaren, Vieh oder zur Veredlung eingeführte Gegenstände, welche inner bestimmter Zeit wieder ausgeführt werden. Und im Verkehr mit Deutschland und Oesterreich sollen die aus dem einen Gebiet aus oder nach demselben eingehenden Waaren im anderen von Durchgangsabgaben befreit sein. Belgien, Frankreich, Oesterreich, Italien, Deutschland und Portugal gegenüber dürfen Waaren des anderen Landes auch keinen höhern inneren Verbrauchssteuern unterworfen werden, als die eigenen Waaren, ausgenommen die in schweizerischen Kantonen von Getränken bezogenen Verbrauchssteuern. In Gleichem ist mit Belgien, Hawaii-Inseln, Frankreich, Oesterreich, Italien und Deutschland stipulirt, daß Geschäftsreisende, welche in ihrem Lande die Patentgebühr entrichten, im anderen abgabefrei sind.

Freizügigkeit des Medizinalpersonals: Im Vertrag mit dem Deutschen Reiche wird die Ausdehnung der Praxis den Aerzten und Thierärzten von Elsaß-Lothringen nach Bern, Solothurn, Baselstadt- und -Land, und umgekehrt denen aus diesen Kantonen nach Elsaß-Lothringen gestattet, auf Gesuch bei der betreffenden Landesregierung, resp. der elsaß-lothringischen Landesverwaltung.

Im Vertrag über zivilrechtliche Verhältnisse mit Frankreich [1]) ist betreffend Klage und Gerichtsstand bestimmt: Für Streitigkeiten über bewegliche Sachen und persönliche Ansprüche ist die Klage beim natürlichen Richter des Beklagten anhängig zu machen; Klagen auf Erfüllung eines Vertrages jedoch können auch beim Richter des Abschlußortes, sofern die Parteien daselbst anwesend sind, anhängig gemacht werden. Dingliche Klagen auf Immobilien sind beim Richter der gelegenen Sache anzubringen. Klagen über Erbschaftstheilungen sind vor dem Gericht des letzten Wohnortes des in der Schweiz verstorbenen französischen Erblassers in Frankreich, resp. vor dem des Heimathsortes des in Frankreich verstorbenen schweizerischen Erblassers, geltend zu machen. Der Konkurs kann vom Gericht des Wohnortes ausgesprochen und daraufhin auch im anderen Lande vollzogen werden. Für Minderjährige und Bevormundete gilt das Gesetz ihrer Heimath. Gegenseitig werden keine anderen Gebühren und Kautionen als wie von den eigenen Landesangehörigen verlangt. Die Vollziehung der Urtheile im anderen Lande kann nur verweigert werden, wenn das urtheilende Gericht nicht kompetent war, die Parteien nicht vor dasselbe citirt worden waren, oder die Vollziehung der öffentlichen Ordnung zuwiderläuft. Die Zustellung von Gerichtsbefehlen u. s. w. hat auf diplomatischem Wege zu geschehen.

1) Vgl. E. Curti, Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich, betr. Gerichtsstand und Urtheilsvollstreckung vom 15. Juni 1869. Zürich 1879.

Verträge über Kirchenwesen[1]: Hier sind zu erwähnen der Vertrag mit Oesterreich auf 24 Freiplätze im Seminar zu Mailand, welche den katholischen Kantonen der Schweiz für Zöglinge zusammen zustehen; ferner der Vertrag mit Italien betreffend Regulirung der Bisthumsverhältnisse.

Endlich die Uebereinkunft mit Italien, betreffend die Ausscheidung der Bisthumsgüter, wonach das gesammte vom bischöflichen Kapitel im Tessin besessene Vermögen dem schweizerischen Theile zum ausschließlichen Eigenthum verbleibt.

Eine Uebereinkunft mit dem heiligen Stuhl betrifft die Einverleibung der bündnerischen Gemeinden Poschiavo und Brusio in das Bisthum Chur.

Eisenbahnverträge wurden abgeschlossen mit Baden, Bayern, Oesterreich, Deutschland und Italien;

Schiffahrtsverträge mit Oesterreich, Bayern, Württemberg und Baden.

Der Fischereivertrag mit Baden und Elsaß-Lothringen für den Rhein und seine Zuflüsse einschließlich des Bodensees, enthält die nämlichen Bestimmungen wie die Fischereiordnung des Bundesgesetzes über die Fischerei.

Ebenso enthält ein Vertrag mit Italien detaillirte Bestimmungen über den Fischfang in den beiden Staaten zugehörigen Gewässern.

Ein besonderer Vertrag mit Baden, Württemberg, Bayern und Oesterreich regulirt den Wasserabfluß aus dem Bodensee bei Konstanz.

Grenzregulirungen fanden statt mit Oesterreich, Italien, Frankreich und Baden.

Obwohl die Schweiz selbst noch keinen Erfindungs- und Musterschutz kennt, ist sie doch der am 20. März 1883 in Paris abgeschlossenen Union zum Schutz des gewerblichen Eigenthums beigetreten[2]). In Folge dessen genießen in den betreffenden Vertragsstaaten die Schweizer einen Marken-, Muster-, Modell- und Patentschutz, sofern sie die dort vorgeschriebenen Formalitäten und Bedingungen erfüllt haben.

Der Kreis der Interessen und Aufgaben erweitert sich immer mehr, und die Eidgenossenschaft darf mit Stolz auf dieses Feld ihrer Thätigkeit blicken auf dem sie sich in friedlicher Weise nicht nur ihre Stellung, sondern auch einen gewissen Einfluß unter den civilisirten Völkern sichert.

So ist ihr z. B. die Ehre zu Theil geworden, daß das Schiedsgericht in der Alabamastreitigkeit, zwischen England und Nordamerika auf ihrem Boden und unter Mitwirkung eines schweizerischen Staatsmannes (Stämpfli) abgehalten wurde.

Die Schweiz, eine Burg des Friedens mitten im Herzen Europas, ist das vorzugsweise internationale Land und ihre internationalen Beziehungen bilden die natürliche und historische Grundlage für die Pflege und Ausbildung des Völkerrechts, welches hier einen ganz besonders günstigen Boden findet.

---

1) Vgl. unten im vierten Abschnitt § 26 III.

2) Vgl. B.-Bl. von 1883 IV. S. 333 ff. In der hier abgedruckten Botschaft des Bundesrathes sind dessen Motive enthalten.

Dritter Abschnitt.

Das Kantonal-Staatsrecht.

Einleitung.

Wie wir in dem ersten Abschnitt gezeigt hatten, ist die Schweiz ursprünglich ein sehr loser Staatenbund gewesen und aus ganz verschiedenartigen Elementen zusammengewachsen. In der alten Eidgenossenschaft zeigte sich vorzugsweise der Gegensatz der Städte und der Länder; jene waren aristokratisch, diese demokratisch organisirt; dort lag der Schwerpunkt im Rath der Stadt; hier bildete die Landsgemeinde das Hauptorgan des Staatswesens. Aber auch in den Städten findet sich ein Unterschied. In Bern, und diesem Stande folgen Freiburg und Solothurn, hatte sich ein Patriziat ausgebildet und bis 1798 im ausschließlichen Besitze der Staatsgewalt behauptet, in Zürich blühte ein bürgerliches Zunftregiment; deßgleichen in Basel und Schaffhausen; Luzern hielt einigermaßen die Mitte, wie Zug einen Uebergang bildete von den Ländern zu den Städten. Die zugewandten Orte trugen einen sehr verschiedenen Charakter; hatten doch einige wie das Fürstenthum Neuenburg und das Bisthum Basel einen monarchischen Typus. Die sogenannten gemeinen Vogteien waren Unterthanengebiete. Die Kirchentrennung im 16. Jahrhundert hatte einen neuen Gegensatz ins Leben gerufen, den der reformirten und der katholischen Orte. Die westschweizerischen Gebiete hatten in der französischen Sprache ein gemeinsames Band und bilden hiedurch einen Gegensatz zur deutschen Schweiz. Indessen gehört diese Differenz mehr der Neuzeit an; die Eidgenossenschaft der XIII Orte war deutsch. Umsonst hatte die Einheitsrepublik Alles in Einem Tigel zu verschmelzen gesucht; die Mediationsakte stellte das richtige Verhältniß her und schuf die Kantone mit den Grenzen und denjenigen Namen wie sie heute noch bestehen. Aber die Sitten und Anschauungen sind und bleiben andere und gerade das verleiht der Schweiz ihren eigenthümlichen Zauber. Wie verschieden ist der einfache Urnerhirte von dem gebildeten und thätigen Zürcher; der etwas schwerfällige und stolze Berner von dem lebhaften und munteren St. Galler und Appenzeller; der ernste Bündtner vom feurigen und leidenschaftlichen Tessiner oder gar der elegante Genfer vom behäbigen Schaffhauser!

Hierin liegt auch der große Unterschied gegenüber der nordamerikanischen Union. Die Staaten jener transatlantischen Republiken waren früher Colonien Englands, hatten die gleiche Sprache, die gleiche Religion und die gleichen Traditionen; die später hinzugekommenen Gebiete sind künstliche Schöpfungen oder sofern sie andern Staaten abgenommen wurden, wie Florida, Louisiana, Texas, nach und nach dem Ganzen assimilirt worden.

Man muß diese Individualität der einzelnen Kantone kennen und wissen, wie sehr der Schweizer am Alten hängt, um zu begreifen, weßhalb und wie sehr die einzelnen kleinen Republiken an einer gewissen Selbstständigkeit festhalten und daß das Volk sich jederzeit nur in dem Bundesstaat, nie aber in einem Einheitsstaat glücklich fühlen wird. Es war gut, daß der sog. Kantönligeist der ob eitler und lächerlicher Kirchthumspolitik die Aufgaben und Interessen des Gesammtvaterlandes übersah, durch die Bundesverfassung von 1848 und 1874 gebrochen wurde; aber die Kantone ganz aufzuheben,

beziehungsweise sie in bloße Verwaltungsbezirke zu verwandeln, hieße die natürliche und geschichtliche Grundlage der Schweiz verkennen und das Volk aufs tiefste verletzen.

Fragen wir uns nun aber, ob auch die Verfassungen und Staatseinrichtungen der einzelnen Kantone so große Verschiedenheiten aufweisen, so müssen wir dieß für die Gegenwart verneinen. Es hat sich hier ein merkwürdiger Prozeß vollzogen. Noch bis vor Kurzem konnte man, nachdem die alte Gruppirung von Städten und Ländern verschoben oder in den Hintergrund gedrängt war, als wesentlichen Unterschied bezeichnen, den der demokratischen Kantone von denjenigen mit repräsentativer Verfassung. Jetzt aber geht das Streben der großen Kantone ebenfalls dahin, an die Stelle der Repräsentativverfassung die reine Demokratie zu setzen. Durch die Einführung der sog. Volksrechte (Referendum, Initiative, Wahl der höchsten Staatsbeamten durch das Volk, nicht durch die grossen Räthe). Ja der Nivellirungsprozeß der Neuzeit ist schon so weit vorgeschritten, daß im Grunde die Gegensätze auf bloß formale Verschiedenheit reduzirt sind. Merkwürdiger Weise haben jetzt gerade die romanischen Kantone (Tessin namentlich) die ältesten Verfassungen, während das Revisionsfieber die germanischen Kantone in unglaublicher Weise ergriffen hat. Waren es früher berechtigte Sonderbedürfnisse oder das Streben die betreffende Kantonsverfassung mit der neuen Bundesverfassung in Einklang zu bringen, welche zur Verfassungsänderung nöthigten, so ist es in den letzten Jahren dagegen ein gewisser Doktrinarismus und eine entschieden demokratische Strömung bisweilen sogar mit sozialistischer Tendenz verbunden (so z. B. bei der Verfassungsrevision von Zürich im Jahr 1869), welche die Bevölkerung nie recht zur Ruhe kommen läßt und die Gefahren der Republik enthüllt, indem ehrgeizige Führer unter dem Vorwande berechtigten Volkswünschen Geltung zu verschaffen, den Staat zum Experimentirfeld benutzen. Die Leichtigkeit der Revision der Verfassung bietet indessen auf der anderen Seite den Vortheil, daß gewaltsamen Unruhen die Spitze gebrochen wird.

Wer das Staatswesen der Kantone nicht kennt, sondern bloß die Bundeseinrichtungen, besitzt nur ein unvollständiges Bild der schweizerischen Zustände. Wir werden also in den Grundzügen auch jenes noch schildern, indem wir dabei vom Gemeinsamen ausgehen.

§ 16. **Die gesetzgebende Gewalt.** Das Verhältniß des Bundes zu den Kantonen haben wir oben bereits erörtert und kommen nicht mehr darauf zurück. Wir wollen nur noch einmal betonen, daß, wenn auch die Bundesverfassung den Ausdruck „Kantonal-Souveränetät" gebraucht und dieselbe sogar als Regel aufstellt, die Sache in Wirklichkeit sich umgekehrt verhält. Die volle Souveränetät liegt beim Bunde und kann in einem wahren Bundesstaat nur in diesem ruhen; dagegen sind den Kantonen gewisse Rechte reservirt: sie haben einen freien Spielraum für die Ordnung ihrer inneren Angelegenheiten immerhin innerhalb des Rahmens der Bundesverfassung, sie können also als Gliedstaaten nicht eigentlich souverän, sondern bloß autonom sein. Indessen auf den Namen kommt es nicht an, wohl aber auf die praktische Gestaltung und gerade, daß den Kantonen in vielen Gebieten eine gewisse Initiative ermöglicht ist, daß sie ihre Administration selbstständig gestalten und führen können, trägt zur Förderung eines gesunden politischen Lebens sehr viel bei. Bevor wir auf die heutige Gestaltung der Kantonalbehörden eintreten, dürfte ein kurzer historischer Rückblick am Platze sein.

In den Urkantonen nebst Glarus und Appenzell war von jeher und ist mit Ausnahme von Schwyz noch heute[1]) die Landsgemeinde der Träger der vollen Sou-

1) Näheres darüber unten in § 17.

veränetät. Hier tritt das Volk selbst als Gesetzgeber auf. Wir begegnen dieser Erscheinung zu Schwyz schon im Jahre 1294. Die alte germanische Volksfreiheit hat sich hier zur schweizerischen umgebildet. Die Landsgemeinde, die gewöhnlich und bei guter Witterung stets im Freien stattfand, wies schon hiedurch, wie durch ihr Ceremoniell (die freien Landleute erschienen bewaffnet), zumal aber auch durch die lange Bewahrung richterlicher Funktionen auf die altdeutschen Gerichtsversammlungen zurück, welche das Recht „zu finden und zu weisen" hatten. Sie wählte auch jährlich ihre obersten Landesbeamten. In diesen kleinen Gemeinwesen hat sich zwar auch das Organ des Rathes gebildet, allein er blieb eine bloß vorberathende Behörde; alle wichtigen Entscheidungen überließ man dem Souverän selbst. Dagegen pflegte von jeher das Volk Sachen von geringerer Bedeutung, sowie Angelegenheiten dringlicher Natur dem Landrath zum abschließenden Entscheid zu überlassen; oder es ließ sich derselbe für irgend ein Geschäft eine Spezialvollmacht ertheilen oder verstärkte sich durch Zuzüge aus den Landleuten; der Schwerpunkt aber lag immer in der Versammlung der Vollbürger.

Ganz anders in den aristokratisch regierten Städte-Kantonen. Hier hatte der Rath eine ganz andere Stellung. Er konzentrirt in sich allmälig alle Hoheitsrechte, welche heute den Begriff der Staatsgewalt ausmachen; er wird der eigentliche Souverän. Als zur Zeit der Mediationsverfassung und noch mehr in der Restaurationsperiode jene Städte-Kantone sich in Repräsentativstaaten umwandelten, wurde die bisherige Stellung des Rathes beibehalten; die kantonalen Verfassungen aus der Periode der dreißiger Jahre[1]) bezeichnen ihn gewöhnlich als Stellvertreter des Souveräns und nennen ihn die oberste Landesbehörde. In der That mit vollem Recht; denn das Volk hat durch seine Wahl sein ursprüngliches Recht an diese delegirt. Das parlamentarische System der die Schweiz umgebenden Staaten hatte vielfach Einfluß geübt auch auf die Kantonsräthe, mit der Ausnahme jedoch, daß wir in den Kantonen kein Zweikammersystem, sondern nur Eine Legislative haben.

Bis vor kurzem waren sämmtliche schweizerischen Kantone entweder reine Demokratien oder Repräsentativstaaten. Durch die Erweiterung der Volksrechte hat sich dieß nun allerdings geändert, die Gesetzgebung steht diesen Räthen (mit wenigen Ausnahmen) nicht mehr endgültig zu; allein das politische Leben der Kantone pulsirt doch vorzugsweise in dieser Behörde und es wird zum Verständniß beitragen, wenn wir zuerst die Stellung dieser Kantons- oder großen Räthe beleuchten und erst nachher die Volksrechte erörtern.

I. Stellung und Aufgabe der Kantonsräthe.

Ihre Aufgabe bewegt sich in drei Richtungen; denn die Machtvollkommenheit der schweizerischen Landesvertretung beschränkt sich keineswegs auf die Gesetzgebung allein, sondern neben derselben haben sie ebenso wichtige ja relativ bedeutendere Befugnisse, nämlich die Kontrolle der ganzen Staatsverwaltung, die finanzielle und politische Kritik, wenn wir uns so ausdrücken dürfen, und endlich die Wahl einer Reihe von Staatsbeamten.

1. Gesetzgebung. Die Berathung eines neuen Grundgesetzes (Kantonalverfassung) wird gewöhnlich besonderen Räthen (sog. Verfassungsräthen) übertragen, die sich dann einzig mit dieser Hauptarbeit beschäftigen. Die ganze übrige Gesetzgebung geht dagegen durch die Hand der ordentlichen Räthe, sei es daß sie ihnen definitiv anvertraut ist, sei es, daß das Volk sich den letzten Entscheid vorbehält. Da in diesen Behörden alle Landestheile und alle Stände vertreten sind, so eignen sie sich vorzüglich für den Erlaß von Gesetzen und Verordnungen; sie genehmigen auch die Verkommnisse mit

1) Diese finden sich bei Snell, L., Handbuch Bd. II. u. Cherbuliez a. a. O. II. S. 2—112.

anderen Kantonen und mit dem Bunde. Ebenso können sie das Begehren um Einberufung der Bundesversammlung stellen.

2. Aufsicht und Kontrolle. Diese erstreckt sich:

a) auf die Frage von Uebergriffen der anderen Gewalten in die eigenen Befugnisse oder die Befugnisse des Volkes selbst. Die Staatsverfassung des Kantons Zürich von 1869 Art. 31 Z. 4 weist z. B. dem Kantonsrath ausdrücklich zu, „die Entscheidung der Konflikte zwischen der vollziehenden und der richterlichen Gewalt" und fügt bei: „Behufs Stellung einer Anklage gegen Mitglieder des Regierungsrathes und des Obergerichtes kann er einen besonderen Staatsanwalt ernennen". Aehnliche Vorschriften finden sich in anderen Kantonsverfassungen;

b) auf die Landesverwaltung im Allgemeinen: Es ist in der Schweiz Sitte, daß die Regierungen jährlich an den Rath einen gedruckten Bericht erstatten, worin sie über alle Zweige der Verwaltung genaue Mittheilung machen. Dieser wird dann durch eine besondere Kommission des Rathes geprüft, welche in ihrem Rapport ihre Ansichten und Wünsche in die Form von Postulaten kleidet. Diese werden dann im Rathe selbst debattirt und geben häufig den Impuls zu einer Reihe von Verbesserungen oder sie bieten der Regierung den erwünschten Anlaß um gegen Kritik und Tadel, der sich in der Presse oder im Publikum geltend macht, sich zu vertheidigen;

c) auf die Finanzverwaltung im Besonderen. Die Kontrolle macht sich hier in doppelter Weise geltend, einmal beim Budget, d. h. bei dem jährlichen Voranschlag der ordentlichen (und außerordentlichen) Einnahmen und Ausgaben, woran sich naturgemäß die Steuerbewilligung anreiht, sodann bei der Staatsrechnung selbst. Das Budget hat den Charakter eines eventuellen Rechnungsentwurfes, aber insofern mit bindendem Charakter, als es ohne neue Bewilligung in den einzelnen Posten nicht überschritten werden darf; immerhin sind nachherige Indemnitätserklärungen von Seite der Landesvertretung gegenüber der in erster Linie für eine solche Mehrausgabe haftenden Stelle nichts Seltenes. Von dem Finanzreferendum, das in einigen wenigen Kantonen eingeführt ist, wird unten die Rede sein.

Die Räthe haben überall, dem Vorbild des englischen Parlamentes folgend, eine große Neigung unter dem Mantel ihres allgemeinen Aufsichtsrechts sich der jeweiligen Tagesfragen zu bemächtigen und damit die politische Leitung des Landes an sich zu ziehen. Seit indessen der Schwerpunkt des politischen Lebens der Schweiz in der Bundesversammlung liegt, haben diese kantonalen Räthe sehr viel an Bedeutung und an spontaner Thätigkeit eingebüßt.

3. Die dritte Hauptfunktion der Kantonräthe ist die Wahl der Kantonalbeamten. In vielen Kantonen wählen sie die Regierungen, die Obergerichte und andere höhere Landesbeamte, mitunter selbst die Regierungsstatthalter und Gerichtspräsidenten der einzelnen Amtsbezirke, so z. B. in Bern.

Fassen wir das Gesagte zusammen, so liegt in der That der Schwerpunkt in diesen Räthen. Die Regierung ist nicht nur, mit wenigen Ausnahmen, von der Landesvertretung gewählt, sie ist ihr auch verantwortlich; die Regierung hat nach dem schweizerischen Staatsrecht keine in sich beruhende, selbstständige Macht, sie ist ein Ausschuß der Landesvertretung.

II. Zusammensetzung der Räthe.

Die sämmtlichen Kantone besitzen nur einen gesetzgebenden Körper, während der Bund zwei Kammern hat. Die Besetzung der Stellen im Rath erfolgt überall durch die Volkswahl nach Maßgabe von Proportionen der Seelenzahl der Bevölkerung. Dieses Verhältniß wechselt von 1 auf 2000 (Bern) bis zu 1 auf 200 (Obwalden).

Ueberall ist die Seelenzahl die Grundlage, einzig Thurgau wählt auf Grundlage der Aktivbürger, nämlich 1 Abgeordneter auf 250 Wähler.

Die Mitgliederzahl schwankt von 57 (Inner-Rhoden) bis 266 (Bern), sie steht in 7 Kantonen unter 80, beträgt in 6 Kantonen 80 bis 100, in 9 Kantonen von 100 bis 200 und in Waadt, Zürich und Bern über 200 Mitglieder. In 4 Kantonen heißt diese oberste Behörde Landrath (Uri, Nidwalden, Glarus und Baselland); in 6 Kantonen Kantonsrath (Obwalden, Außer-Rhoden, Schwyz, Zug, Zürich, Solothurn) in den 15 übrigen Kantonen: Großer Rath.

Zusammen ist das schweizerische Volk mit einer Vertretung von 2848 Mitgliedern[1]), also je 1 auf circa 994 Seelen in der Gesammtsumme seiner Landesvertretung ausgestattet, ein Verhältniß, das sich wohl nirgends wieder findet und die Bürgschaft einer großen politischen Bildung bietet.

Die Wahlen geschehen in der Regel direkt durch das Volk, in den politischen Gemeinden bezw. in größeren oder kleineren Wahlkreisen. Früher waren auch indirekte Wahlen stark in Uebung, indem der betreffende Rath einen Theil seiner Mitglieder selbst kooptirte, so z. B. in Zürich; jetzt ist dieß gänzlich verschwunden. Versuche, das proportionale Wahlsystem (Minoritätenvertretung) einzuführen, sind vielfach in Anregung gebracht worden, bis jetzt aber erfolglos geblieben[2]).

Die aktive Wahlfähigkeit, d. h. das Recht an der Wahl der Volksvertreter Theil zu nehmen, fällt mit dem Recht der politischen Stimmfähigkeit überhaupt zusammen. Bedingung hiefür ist vor allem der Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Ausgeschlossen sind daher: die Bevogteten, die Falliten (nicht für Lebenszeit, wohl aber für eine bestimmte durch richterliches Urtheil festgesetzte Dauer von Jahren), die in Strafuntersuchung Befindlichen und die kriminell Verurtheilten, ferner in einzelnen Kantonen die Almosengenössigen und diejenigen, welchen der Wirthshausbesuch verboten ist. Dagegen sind nach der Bundesverfassung von 1874 Art. 43 Abs. 5 auch schweizerische Niedergelassene aus anderen Kantonen nach einer Niederlassung von drei Monaten in kantonalen (und Gemeinde-) Angelegenheiten stimmberechtigt. Das Alter der Stimmfähigkeit beginnt in den meisten Kantonen mit dem vollendeten 20. Altersjahr, in anderen mit dem 21. und einzig in Graubünden schon mit dem 17. Altersjahre.

Censusbeschränkung besteht nirgends.

Die passive Wahlfähigkeit, also die Wählbarkeit in die Behörde, hängt mit wenig Ausnahmen von den gleichen Erfordernissen ab. Früher wurde hiefür in mehreren Kantonen ein höheres Alter erfordert, leider ist man heutzutage in der Beseitigung aller Einschränkungen zu weit gegangen.

Der Wahlakt ist jetzt in fast allen Kantonen geheim (Scrutinium). Es ist eine der Hauptaufgaben der Demokratie, den Organismus der Wahlen und Abstimmungen so sicher zu stellen, als es nur möglich ist. Die kantonalen Verfassungen bieten für das Studium dieser Einrichtungen ein außerordentlich reichhaltiges Material. Namentlich die Wahl durch die sog. Stimmurne macht immer größere Fortschritte. (Vergl. z. B. Art. 13 der Staatsverfassung von Zürich von 1869.)

Die Amtsdauer der Landesvertretungen variirt von 1 bis 6 Jahren, 3 oder

---

1) Die Berechnung ist gemacht für das Jahr 1883 auf Grundlage der statistischen Angaben im Bundeskalender für 1884, S. 63 ff.

2) Vgl. die zwei im Auftrage des Bundesraths gedruckten Gutachten „über die Anwendbarkeit der sogen. Minoritätenvertretung bei eidgenössischen Wahlen". Bern 1883. Das erste Gutachten von Dr. F. A. Wille, Präsident des eidgenössischen Wahlreformvereins spricht sich für —, das zweite von Professor C. Hilty, sehr entschieden und einläßlich theils gegen den Gedanken als solchen (!?) theils gegen die Ausführbarkeit desselben aus.

4 Jahre bilden die Regel. Nach Ablauf der Amtsperiode findet Totalerneuerung der Behörden statt. Die Wiederwählbarkeit ist unbeschränkt.

Die Versammlungen dieser gesetzgebenden Behörden sind theils ordentliche, theils außerordentliche; die ersteren finden mindestens einmal des Jahres, die letzteren nach Bedürfniß statt. Die Einberufung geschieht entweder durch die Regierung oder auf Verlangen einer Anzahl von Mitglieder, durch den Präsidenten. Die Behörde wählt ihre Vorsitzenden und ihre Kanzlei selbst, bestimmt auch ihre Geschäftsordnung. In der Geschäftsbehandlung ist sie unabhängig, in der Stimmgebung sind die Vertreter an keine Instruktion ihrer Kommittenten gebunden. Die Dauer der Sessionen hängt von der Landesvertretung selbst ab. Sie kann nicht von der Regierung vertagt werden.

Dagegen sanktioniren die Verfassungen der Kantone Bern, Aargau, Solothurn, Baselland, Luzern, Thurgau und Schaffhausen ein Abberufungsrecht des Rathes durch das Volk.

III. Form der Berathung.

Die Geschäftsbehandlung ist eine sehr einfache. Die Behörde beräth stets in pleno; nur wenn sie eine Angelegenheit nicht für spruchreif hält, wählt sie Kommissionen, was bei Regierungsvorlagen das Gewöhnliche ist. Die Einführung von Verhandlungsgegenständen kann aber außer durch eine Botschaft (Weisung) der Regierung auch erfolgen durch einen Anzug (Motion) aus der Mitte des Rathes selbst oder durch ein Begehren aus dem Volke (Petition, Initiativbegehren). Bei diesen beiden letztern Arten zieht der Rath zuerst die Erheblichkeit in Frage, ehe er sich mit ihnen weiter beschäftigt. Der Rath kann ein solches Traktandum auch von der Hand weisen. Die mildeste Form einer solchen Abweisung ist „zur Tagesordnung übergehen" (d. h. zur Behandlung der folgenden Geschäfte), dieß geschieht motivirt oder einfach. Aehnlichkeit mit den Motionen haben die Interpellationen, d. h. Anfragen um Auskunft von der Regierung.

Die Beschlüsse werden mit Mehrheit der Stimmenden gefaßt, wenn nicht positive Verfassungsbestimmungen eine stärkere Majorität verlangen. In der Regel genügt einmalige Berathung; es wäre indessen viel besser, wenn man den Vorschriften der früheren Zeit, die eine doppelte verlangt hatte, treu geblieben wäre. Die Mitglieder beziehen Diäten, in der Regel von 5 Frcs. Die Sitzungen sind öffentlich. Es darf in allen Landessprachen des Kantons verhandelt werden; daher findet man in den Kantonen mit verschiedenen Sprachen auch polyglotte Landesvertretungen. In Bern und Wallis wird deutsch und französisch votirt, in Graubünden, deutsch, italienisch und romanisch.

§ 17. **Die direkte Volksgesetzgebung (Veto, Initiative, Referendum** [1]). Als in Folge der französischen Juli-Revolution von 1830 in den meisten Kantonen das theils aristokratische theils büreaukratische System einer demokratischen Strömung weichen mußte, da wurde auch der Ruf nach Erweiterung der Volksrechte erhoben. Man debattirte in den Rathssälen und in der Presse darüber, worin eigentlich die wahre Volkssouveränetät liege und ob nicht das reine Represantativ-System in Widerspruch mit diesem Prinzip stehe. Das ist der Kern der Frage, der durch alle Kämpfe und Verfassungs-Experimente bis heute sich durchzieht und noch nicht ausgetragen ist, obwohl die Verfechter der reinen Demokratie im obligatorischen Referendum die höchste Entwicklung und den wahren Ausdruck des republikanischen Staatsprinzips zu erblicken glauben.

---

1) Vgl. Th. Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Bern 1882. G. Vogt, Referendum, Veto und Initiative in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1873, I. S. 350 ff. und Zeitschrift für schweizer. Statistik, Jahrg. 1879, S. 23—53.

Daß das Volk über Annahme und Verwerfung einer Verfassung abstimmen, daß es seine obersten Behörden selbst wählen soll und daß deren Amtsdauer nur eine beschränkte sei, darüber ist man allseitig einverstanden. Sollen aber auch die Gesetze vom Volk (in irgend einer Weise) genehmigt werden? soll es ebenfalls das Vorschlagsrecht haben? oder soll es wenigstens unter gewissen Voraussetzungen ähnlich wie der römische tribunus plebis durch ein „ich verbiete" jeden gefaßten Beschluß unwirksam machen können? Diese Fragen wurden schon in dem St. Gallischen Verfassungsrath des Jahres 1831 eingehend discutirt [1]) und dieser Kanton führte dann zuerst in seiner Staatsverfassung vom 1. März 1830 das Veto ein als eine Art Compromiß zwischen den beiden entgegengesetzten Standpunkten. Der Artikel 2 dieser Verfassung sagt: „Das Volk des Kantons ist souverän. Die Souveränetät, als der Inbegriff der Staatshoheit und der obersten Gewalt, ruht in der Gesammtheit der Bürger.

Art. 3. Das Volk übt in Folge dessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung. Das Recht der Genehmigung übt das Volk dabuch aus, daß es nach Erlassung eines Gesetzes die Anerkennung und Vollziehung desselben vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann".

Die nähere Ausführung geben folgende Artikel: 135. Das Recht der Gesetzesgenehmigung, welches dem Volk laut Art. 3 der Verfassung zusteht, beschlägt namentlich die Gesetze über nachbezeichnete Gegenstände:

a) alle Theile der bürgerlichen und peinlichen Gesetzgebung, und einschlagende Staatsverträge;

b) allgemeine Abgabengesetze;

c) Gesetze über das Gemeindewesen;

d) Gesetze über das Militärwesen.

Art. 136. Sämmtliche Gesetze über die vorbezeichneten Gegenstände treten 45 Tage nach ihrer Erlassung (Promulgation) in Kraft, sofern nicht binnen dieser Frist die Anerkennung verweigert wird.

Art. 137. Sobald 50 Bürger einer politischen Gemeinde es verlangen, muß eine Gemeindeversammlung abgehalten werden, um in solcher zu berathen, ob gegen das erlassene Gesetz Einwendung gemacht werden wolle oder nicht.

Art. 138. Beschließt die Mehrheit der Versammlung, keine Einwendung zu machen, so ist das Gesetz als von der Gemeinde anerkannt anzusehen. Geht hingegen der Beschluß dahin, daß Einwendung gemacht werden solle, so macht der Gemeindeammann mittelst Protokollauszug dem Bezirksammann und dieser dem Kleinen Rathe hiervon unverweilte Anzeige.

Art. 139. In diesem Protokollauszug muß sowohl die Anzahl der stimmfähigen Bürger angegeben sein, welche gegen Anerkennung des Gesetzes, als die Anzahl derjenigen, welche für Anerkennung gestimmt haben. Die bei der Gemeindeversammlung nicht erschienenen stimmfähigen Bürger werden zu den das erlassene Gesetz Anerkennenden gezählt.

Art. 141. Beläuft sich die Zahl derjenigen, welche gegen das Gesetz gestimmt haben, auf eine Stimme über die Hälfte aller stimmberechtigten Bürger des Kantons, so fällt das Gesetz" [2]).

Etwas sonderbar nimmt es sich immerhin aus, daß die Abwesenden zu den Annehmenden gezählt werden.

Dieses Veto fand dann auch Eingang in Basselland (1832) und in Luzern (1841).

---

1) Vgl. Curti a. a. O. S. 133 ff.

2) Auch die revidirte Staatsverfassung des Kantons St. Gallen von 1861 hat dieses Veto beibehalten.

Während die Frist in St. Gallen 45 Tage beträgt, ist sie in Luzern zu 50, in Baselland zu bloß 15 Tagen angesetzt. Ein Versuch das Veto auch in Zürich einzubürgern im Jahr 1847 blieb ohne Erfolg; dagegen führte es Thurgau 1849 und Schaffhausen 1852 ein. Das weitergehende Referendum hat indessen dieses Veto verdrängt.

2. Die Initiative. Es ist dies das Recht des Volkes Abänderung von bestehenden Verfassungen und Gesetzen oder Erlaß neuer Gesetze zu begehren. In der Form der Petition stand dasselbe schon von länger her jedem Bürger zu; aber die Initiative unterscheidet sich dadurch von der Petition, daß sie einerseits von einer größeren Zahl von Bürgern (Massenpetition von 5000—6000 Aktivbürgern) ausgeht und daß sie andererseits eine gewisse Nöthigung an den Gesetzgeber enthält, eine bestimmte Schlußnahme zu fassen und diese sodann der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten.

In den Urkantonen ist die Initiative altes Landrecht [1]); die Verfassungen von Uri, Unterwalden, Glarus, Appenzell a. Rh. enthalten darüber Bestimmungen. Die Begehren müssen aber dem Landrath eingereicht und von diesem erst geprüft und begutachtet werden. Man nennt es hier einfach „Anträge" und in Schwyz z. B. unterschied man zwischen den „Artikeln so von der Obrigkeit an die Landsgemeinde geschlagen werden" und dem „was jeder Landsmann vorzubringen hat".

Doch unterlag dieses Recht immerhin gewissen Beschränkungen oder es wurden doch Vorkehrungen getroffen, daß nichts vorgebracht wurde, was gegen „die Glorie Gottes oder des Vaterlandes Nutzen und Ehre" sei. In Uri konnten Anträge an die Landsgemeinde nur entweder vom Rathe oder vom Siebengeschlechte gebracht werden; so hieß man nämlich eine Vereinigung von sieben Männern aus dem Volke, welche sieben verschiedenen Geschlechtern angehören mußten. Die Beschränkung, daß nur einer Anzahl von Landleuten aus verschiedenen Familien das wichtige Vorschlagsrecht zukam, war insofern eine sehr weise, als von Mehreren schon viel weniger als von einem Einzelnen sich völlig unnöthige und ungeeignete Anträge erwarten lassen. Es bildete sich in diesem Zeitraume die Gewohnheit aus, daß die sieben Männer an der Landsgemeinde beim Beginn der Verhandlungen miteinander hervortreten und ihr Begehren dem auf der Bühne sitzenden Landschreiber in die Feder diktiren mußten, welcher es dann der Versammlung vorlas. Die Aufzeichnung hatte ihren Grund hauptsächlich darin, daß solche Anträge gewöhnlich erst an der Nachgemeinde behandelt wurden. Die Begründung derselben konnte entweder durch einen der Antragsteller oder durch einen hiefür in Anspruch genommenen Fürsprecher geschehen. Andere Anträge als die von einem Siebengeschlechte in förmlicher Weise vorgebrachten durften weder an der Landsgemeinde noch an der Nachgemeinde in Berathung gesetzt werden.

In den Kantonen mit Repräsentativverfassung ist die Initiative erst in den letzten Dezennien eingeführt worden, zuerst in Waadt 1845, dann im Aargau 1852 auch für Gesetze auf Begehren von 5000 Votanten. Sie gilt jetzt außerdem in Zürich, Zug, Luzern, Solothurn, Baselstadt- und Land, Schaffhausen und Thurgau. Dagegen mangelt dieses Volksrecht merkwürdigerweise in Bern und Graubünden.

Der Art. 29 der Zürcher Staatsverfassung von 1869 enthält hierüber folgende detaillirte Bestimmung:

„Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Initiative) umfaßt das Begehren nach Erlaß, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder verfassungsmäßig nicht ausschließlich in die Befugniß des Kantonsrathes fallenden Beschlusses. Derartige Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden und sind im einen wie im anderen Falle zu begründen.

1) Vgl. Blumer, Rechtsgesch. der schweizer. Demokratien II. 1. S. 130 ff.

Wenn ein Einzelner oder eine Behörde ein solches Begehren stellt, welches von einem Drittheile der Mitglieder des Kantonsrathes unterstützt wird, so muß über dasselbe durch das Volk entschieden werden. Dem Antragsteller oder dem Abgeordneten der antragstellenden Behörde steht das Recht der persönlichen Begründung im Schooße des Kantonsrathes zu, insofern 25 Mitglieder des Kantonsrathes das Gesuch um persönliche Begründung unterstützen.

Ebenso muß der Volksentscheid veranlaßt werden, wenn 5000 Stimmberechtigte oder eine Anzahl von Gemeindeversammlungen, an denen wenigstens 5000 Stimmberechtigte dafür gestimmt haben, ein solches Begehren stellen, insofern der Kantonsrath denselben nicht entspricht. Eine rechtzeitig eingereichte Anregung soll spätestens in der zweitfolgenden regelmäßigen Volksabstimmung dem Volke zum Entscheide vorgelegt werden.

Die Anregung, beziehungsweise der Entwurf, ist vor der Abstimmung immer dem Kantonsrathe zu begutachtender Beschlußfassung zu unterbreiten.

Für den Fall, daß ein von der Volksinitiative ausgegangener Gesetzentwurf zur Abstimmung gelangt, kann der Kantonsrath dem Volke außer seinem Gutachten auch einen abgeänderten Entwurf zur Entscheidung vorlegen."

Von diesem Rechte ist denn auch im Kanton Zürich schon vielfach Gebrauch gemacht worden, nicht immer in glücklicher Weise. So wurde in Folge eines Initiativbegehrens betreffend Aufhebung des Impfzwanges durch Volksabstimmung vom 27. März 1883 diese sehr wohlthätige hygienisch-prophylaktische Maßregel trotz des entgegenstehenden Gutachtens des Kantonsrathes mit 33,314 gegen 21,088 (Verwerfende des Initiativbegehrens) beseitigt.

3. Das Referendum. Dieser Ausdruck bedeutet eigentlich „das zu Berichtende" und ist im 16. Jahrhundert in den Thälern Graubündens und in Wallis entstanden. Als jene Gebiete, damals zugewandte Orte der alten Eidgenossenschaft, selbst noch Mikrokosmen eines Staatenbundes waren, da durften die Bundestage in Vazerol und Sitten keine wichtigen Beschlüsse fassen, ohne daß die Boten vorher den Hochgerichten der drei räthischen Bünde, beziehungsweise den Zehnten im Wallis, mündlich Bericht erstattet und ihre Genehmigung eingeholt hatten. Die Vorschläge wurden also von den Gesandten in ihren heimathlichen Wahlkreisen (Gerichtsbezirken) mündlich erklärt und zur Annahme empfohlen und erst wenn eine Mehrheit der verschiedenen Kreise sich für Annahme erklärte, konnte in der folgenden Sitzung des Bundestages das Gesetz oder der Beschluß in Kraft erklärt werden [1]). Jenes alte und wahre Referendum dauerte während drei Jahrhunderten bis 1798 und wurde im Jahr 1815 zur Zeit der Restauration in Graubünden wieder eingeführt.

In ähnlichem Sinne brauchte man diesen Ausdruck auch bei der alten schweizerischen Tagsatzung vor 1848. Da die Abgesandten der einzelnen Kantone nur nach Instruktionen stimmen durften, so erklärten sie sehr häufig, wenn sie für ein bestimmtes Geschäft ohne solche waren, sie müßten den Gegenstand ad referendum nehmen, d. h. ihrer heimathlichen Regierung erst Bericht erstatten und neue Weisungen einholen.

In einem ganz anderen Sinne wird das Wort Referendum heute gebraucht, nämlich als gleichbedeutend mit Volksabstimmung oder direkte Volksgesetzgebung. Das Analoge mit dem alten Institut liegt bloß darin, daß auch das heutige Referendum dem Gedanken Ausdruck gibt, daß es einer Zustimmung des Volkes bedürfe, damit ein vom Rath erlassenes Gesetz in Kraft trete. Der Unterschied aber zeigt sich in

1) Etwas Aehnliches hatten die niederländischen Generalstaaten, indem erst die Zustimmung der Provinzialstände einen Gesetzesvorschlag zum Gesetz erheben konnte.

dem Mangel der mündlichen Berichterstattung und der Berathung. Indem jetzt der einzelne Bürger einen gedruckten Zettel, auf den er ein „ja" oder ein „nein" schreibt, in eine Urne wirft, handelt er als ein Atom und das Geschäft trägt äußerlich den Stempel des Mechanismus.

Wir haben oben auseinandergesetzt, daß die neuen Kantonsverfassungen der dreißiger Jahre in den regenerirten Kantonen das Repräsentativsystem konsequent durchführten und daß man von da an unterscheiden kann, Kantone mit Landsgemeinden und solche mit Repräsentativverfassungen. Jene demokratische Strömung aber, welche in St. Gallen zunächst das Veto herbeiführte und anderwärts der Initiative den Weg bahnte, gipfelte schließlich im Referendum. Merkwürdigerweise eröffneten zwei Urkantone diese Bahn, indem Schwyz und Zug im Jahr 1848 in Folge des Sonderbundskrieges ihre Kantonslandsgemeinden abschafften und dafür das Referendum und die Initiative annahmen. Im Jahr 1858 tauchte die Volksabstimmung neu auf im Kanton Neuenburg in der eigenthümlichen Form eines Finanzreferendums. Der Grund war die starke Betheiligung des Großen Rathes beim Bau einer Eisenbahn zu Gunsten eines einzelnen Landestheils; man nahm deßhalb in die neue Verfassung von 1858 den Satz auf, daß jedes Anleihen oder finanzielle Engagement über 500,000 Fr. der Volksgenehmigung unterworfen werden solle.

Der Kanton Waadt folgte 1861 in etwas milderer Form mit Erhöhung der Summe bis auf eine Million, ging aber insofern einen Schritt weiter, als er dem Volk das Recht gab, über jeden Vorschlag abzustimmen, den ihm der Große Rath vorzulegen für gut fand oder auf selbstständiges Verlangen von 6000 Aktivbürgern hin. Wir haben also hier bereits nebeneinander das Finanzreferendum und das sogenannte fakultative Referendum.

Noch weiter ging im Jahr 1863 die Verfassung des Halbkantons Baselland. Diese setzte nach dem Vorbilde von Graubünden fest: „Alle Gesetze, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge sollen nach einer dreißigtägigen Publikation im Amtsblatt dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Hiebei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden." Dieses ist das obligatorische Referendum oder die direkte Volksgesetzgebung.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß das föderalistische Referendum, das ursprünglich in Wallis und Graubünden in Uebung gewesen war, dort auch der modernen Strömung weichen mußte.

In Wallis wurde es im Jahr 1844 durch das Veto verdrängt; allein statt der Zehntenstimmen werden nun je die Stimmen der sämmtlichen Bürger des ganzen Kantons, welche sich für und gegen die Annahme der Verfassung oder eines Gesetzes ergeben, zusammengezählt. Dieselbe Umbildung erfolgte 1853 auch in Graubünden, wo bisher das Referendum der Gemeinden als der stimmgebenden Körper bestanden hatte. Die Aenderung war von der Eidgenossenschaft gefordert, weil sich die verfassungsmäßige Rechtsgleichheit der Bürger nicht länger mit der Bestimmung vereinbaren ließe, daß bei kantonalen Abstimmungen nach Maßgabe der Steuerquote von den Gemeinden über Annahme oder Verwerfung der Gesetzesvorschläge entschieden werde.

Geradezu epochemachend ist die demokratische Strömung in Zürich und dessen neue Kantonsverfassung vom Jahr 1869. Die direkte Volksgesetzgebung fand hier ihren prägnantesten Ausdruck; indem sich da zusammenfinden: obligatorisches Referendum für alle Gesetze, Initiative auf breitester Grundlage, ein fakultatives Referendum für den Kantonsrath, der solche Vorlagen, die er sonst nicht der Genehmigung des Volkes zu unterbreiten hat, der Volksabstimmung unterstellen kann, endlich noch das Finanzreferen-

dum für neue einmalige Ausgaben, welche den Betrag von 250 000 Frcs. oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben, welche die Summe von 20 000 Frcs. übersteigen. (Unter diesen Beträgen hat der Kantonsrath den endgültigen Entscheid.)

Die Sache wird wohl am anschaulichsten, wenn wir die betreffenden Verfassungsbestimmungen in extenso mittheilen:

„Art. 28. Das Volk übt die gesetzgebende Gewalt unter Mitwirkung des Kantonsrathes aus.

Art. 29. Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Initiative) umfaßt das Begehren nach Erlaß, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder verfassungsmäßig nicht ausschließlich in die Befugniß des Kantonsrathes fallenden Beschlusses. Derartige Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden und sind im einen wie im anderen Falle zu begründen.

Wenn ein Einzelner oder eine Behörde ein solches Begehren stellt, welches von einem Drittheile der Mitglieder des Kantonsrathes unterstützt wird, so muß über dasselbe durch das Volk entschieden werden. Dem Antragsteller oder dem Abgeordneten der antragstellenden Behörde steht das Recht der persönlichen Begründung im Schooße des Kantonsrathes zu, insofern 25 Mitglieder des Kantonsrathes das Gesuch um persönliche Begründung unterstützen.

Ebenso muß der Volksentscheid veranlaßt werden, wenn 5000 Stimmberechtigte oder eine Anzahl von Gemeindeversammlungen, an denen wenigstens 5000 Stimmberechtigte dafür gestimmt haben, ein solches Begehren stellen, insofern der Kantonsrath denselben nicht entspricht. Eine rechtzeitig eingereichte Anregung soll spätestens in der zweitfolgenden regelmäßigen Volksabstimmung dem Volke zum Entscheide vorgelegt werden.

Die Anregung, beziehungsweise der Entwurf, ist vor der Abstimmung immer dem Kantonsrathe zu begutachtender Beschlußfassung zu unterbreiten.

Für den Fall, daß ein von der Volksinitiative ausgegangener Gesetzesentwurf zur Abstimmung gelangt, kann der Kantonsrath dem Volke außer seinem Gutachten auch einen abgeänderten Entwurf zur Entscheidung vorlegen.

Art. 30. Alljährlich zwei Mal, im Frühjahr und im Herbst, findet die Abstimmung des Volkes über die gesetzgeberischen Akte des Kantonsrathes statt (Referendum). In dringenden Fällen kann dieser eine außerordentliche Abstimmung anordnen.

Der Volksabstimmung sind zu unterstellen:

1. alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Konkordate;

2. diejenigen Beschlüsse des Kantonsrathes, welche derselbe nicht endgültig zu fassen befugt ist (s. Art. 31);

3. Schlußnahmen, welche der Kantonsrath von sich aus zur Abstimmung bringen will.

Der Kantonsrath ist berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen.

Die Abstimmung findet mittelst der Stimmurne in den Gemeinden statt. Die Betheiligung hieran ist eine allgemeine Bürgerpflicht.

Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein.

Bei derselben entscheidet die absolute Mehrheit der bejahenden und verneinenden Stimmen.

Der Kantonsrath ist nicht befugt, Gesetze oder Beschlüsse vor der Abstimmung provisorisch in Kraft zu setzen.

Alle zur Volksabstimmung gelangenden Vorlagen sind spätestens dreißig Tage vor derselben zu veröffentlichen und den Stimmberechtigten einzuhändigen".

Bern betrat 1869 den gleichen Weg und auch auf Thurgau übte der Umschwung in Zürich seine Wirkung aus. Solothurn und Aargau folgten. Letzteres setzte sogar fest, daß das je für vier Jahre zu fixirende Normalbudget ebenfalls der Abstimmung des Volkes unterliege. Auch Genf und Neuenburg haben in neuester Zeit (1881 und 1882) das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt, so daß nur noch in Freiburg und Tessin die direkte Betheiligung des Volkes an der Gesetzgebung ausgeschlossen ist.

Ueber den Werth oder Unwerth des Referendums wollen wir hier nicht näher eintreten. Unseres Erachtens sollte es auf Annahme oder Verwerfung der Verfassungen beziehungsweise Grundgesetze beschränkt sein, jedenfalls aber demselben eine mündliche Berichterstattung und Erklärung von Seite der Abgeordneten an ihre Wähler in den einzelnen Wahlkreisen vorausgehen.

Man würde dadurch den Vortheil einer doppelten Berathung der Gesetze in anderer Weise genießen und sich an das ursprüngliche Verfahren anlehnen. Vollends verkehrt ist die Aargauische Einrichtung. Dadurch wird die ganze Finanzverwaltung gelähmt. Das Volk beschließt Unternehmungen und Einrichtungen der verschiedensten Art, bewilligt aber nicht die Mittel zu deren Deckung.

In Folge dieser merkwürdigen Entwicklung, welche die Schweiz in den letzten Dezennien durchgemacht hat und welche offenbar auf einem gewissen Mißtrauen gegen den Parlamentarismus beruht, wie wir ihn auch in den monarchischen Staaten beobachten, hat sich nun das Verhältniß mit Beziehung auf die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt völlig umgekehrt. Früher waren die Mehrzahl der Kantone und namentlich alle größeren Kantone Republiken mit Repräsentativverfassungen und nur die kleineren Gebirgskantone mit der alten Einrichtung der Landesgemeinden bildeten eine Ausnahme, jetzt hingegen müssen wir eine ganz andere Gruppirung machen.

Was sich aber seit den Anfängen schweizerischer Freiheit unverändert forterhalten hat, ist die Landsgemeinde in den kleinen Kantonen. Noch heute übt dieselbe auf den Beschauer einen imposanten und ernsten Eindruck aus [1]).

Unter Gottes freiem Himmel versammelt sich an einem Frühligssonntag die stimmfähige Bürgerschaft mit der Obrigkeit an der Spitze, letztere auf einer Tribüne. Außerhalb des Ringes stehen Frauen, Kinder, unbetheiligte Zuschauer. Die Eröffnung geschieht meist durch Gebet und Gesang und mit einer feierlichen Ansprache durch den Landammann, dann folgen die Wahlen der Landesbeamten und die Beschlüsse über die gesetzgeberischen Vorlagen. Die Abstimmung erfolgt durch Aufheben der Hände. Abzählung findet selten statt. Das Mehr wird ermittelt durch Abschätzung von der Tribüne herab. In zweifelhaften Fällen wird die Abmehrung wiederholt, oder die Annehmenden und die Verwerfenden haben sich je auf eine Seite zu stellen. Den Schluß der Verhandlungen bildet die feierliche Beeidigung erst der Beamten, dann der sämmtlichen Landleute nach einer alten Eidesformel, die vom Landschreiber verlesen wird. Nachher geht alles Volk ruhig auseinander.

Indessen hat diese altehrwürdige Einrichtung ihre natürlichen Schranken. Sie paßt nur für kleine Gemeinwesen. Sobald die Versammlung zu zahlreich wird, ist sie ein unbehülfliches Ding. Deßhalb ist es in Appenzell A. Rh. schon nicht mehr möglich zu berathen. Man stimmt bloß ab über die Vorlagen, welche jedem Bürger vorher gedruckt mitgetheilt werden; dagegen in Uri, den beiden Unterwalden, Glarus und

---

1) Vgl. die Schilderung von Osenbrüggen in seinen kulturhistorischen Bildern aus der Schweiz. Leipzig 1863, S. 4 ff.

Appenzell J. Rh. werden noch Berathungen gepflogen. Schwyz hat die Kantonslandsgemeinde abgeschafft und kennt nur noch Bezirksversammlungen.

Heute müssen wir nun die Kantone [1]) folgendermaßen eintheilen:

I. Reine Demokratien mit Landsgemeinden sind: Uri, Unterwalden nid und ob dem Wald, Appenzell, Außer- und Inner-Rhoden, Glarus (Vier Kantone oder genauer zwei ganze und vier Halb-Kantone).

II. Reine Demokratien mit dem obligatorischen Referendum sind: Graubünden, Baselland, Thurgau, Zürich, Bern, Aargau, Solothurn, Schwyz (sieben ganze und ein Halb-Kanton).

III. Repräsentative Demokratien sind:

a) Reine Repräsentativverfassung (ohne jegliches Referendum): Freiburg (ein Kanton).

b) Repräsentative Demokratien mit dem fakultativen Referendum, wobei wir das Veto unter dieser Bezeichnung mit einbegreifen: St. Gallen, Baselstadt, Schaffhausen, Zug, Luzern, Waadt, Neuenburg, Genf und erst seit 1883 auch Tessin (acht ganze und ein Halb-Kanton).

c) Einzig und allein ein Finanzreferendum [2]) bei Repräsentativverfassung hat Wallis (ein Kanton).

§ 18. **Die Regierungsgewalt.** Die Regierungen der schweizerischen Kantone sind wie in allen konstitutionellen Staaten die permanenten Organe der öffentlichen Sorge für Volk und Land, die Verkörperung des einheitlichen Staatsgedankens. Ihre Thätigkeit und ihre Befugnisse lassen sich nach drei verschiedenen Richtungen hin etwa so bezeichnen: 1. allgemeine Staatsleitung im Innern und nach Außen; 2. Staatsverwaltung in ihren verschiedenen Zweigen; 3) Vollziehung der Gesetze, Verordnungen und Richtersprüche. Die erste Funktion ist die wichtigste. Sie sorgt für Sicherheit und Ordnung im Innern und vermittelt den Verkehr mit den Bundesbehörden. Es steht ihr aber nicht bloß zu, das Staatswesen nach den bestehenden Normen im Gang zu erhalten, sondern auch dasselbe zeit- und zweckgemäß fortzuentwickeln. Zu diesem Behuf hat sie eine der-

1) Die Kantone Bern, Aargau und Waadt sind gerade jetzt (1884) mit der Revision ihrer Verfassungen beschäftigt; doch wird mit Bezug auf die Anwendung des Referendum kaum eine wesentliche Aenderung eintreten.

2) Das Finanzreferendum kennen theils Kantone der Gruppe II, theils solche der Gruppe III b) und c) und zwar in folgender Weise:

Waadt	bei einer einmaligen Ausgabe von über .	Frs. 1 000 000
Neuenburg . . .	„ „ „ „ „ . .	„ 500 000
Bern	„ „ „ „ „ . .	„ 500 000
	„ „ jährlichen „ „ . .	„ 10 000
Luzern	„ „ einmaligen „ „ . .	„ 200 000
	„ „ jährlichen „ „ . .	„ 2 000
Zürich	„ „ einmaligen „ „ . .	„ 250 000
	„ „ jährlichen „ „ „ . .	„ 20 000
Wallis	„ „ einmaligen „ „ . .	„ 60 000
Thurgau	„ „ „ „ „ . .	„ 50 000
	„ „ jährlichen „ „ . .	„ 10 000
Schwyz	„ „ einmaligen „ „ . .	„ 50 000
	„ wiederkehrenden „ „ „ . .	„ 10 000
Zug	Finanzdekrete von wenigstens	„ 40 000
	jährliche Ausgabe von	„ 5 000
Solothurn . . .	einmalige Ausgabe von	„ 100 000
	jährliche „ „	„ 20 000
Graubündten . . .	einmalige neue Ausgabe von	„ 100 000
	jährliche „ „	„ 20 000
Aargau	einmalige „ „	„ 250 000
	jährliche „ „	„ 25 000
	Budget und Steuerumlage für 4 Jahre.	

jenigen des legislativen Körpers gleichgestellte Initiative in der Gesetzgebung. Da sie die genaueste Einsicht in die Verhältnisse hat, so steht ihre Thätigkeit in dieser Beziehung an Einfluß und Kraft hoch über den Motionen der Landesvertreter. Ja sie hat auch die von der letzteren selbst ausgehenden Gesetzesvorschläge zu begutachten oder meistens selbst vorzubereiten. Die Staatsverwaltung äußert sich ganz vornehmlich im Finanzhaushalt, sodann in der Oberaufsicht über die Gemeinden, im Schul- und Armenwesen, in der Polizei. Als Rekursinstanz übt die Regierung kraft Verfassung und Spezialgesetzen eine administrative Justiz. Für ihre ganze Thätigkeit ist sie der Landesvertretung verantwortlich und hat derselben alljährlich Rechenschaft und Bericht abzulegen. Als Vollziehungsbehörde hat sie die Gesetze und Beschlüsse der gesetzgebenden Gewalt zur amtlichen Kenntniß zu bringen und durch ihre Verordnungen für die wirksame Ausführung zu sorgen. Ferner hat sie die Gesetze und Ordnungen des Bundes in Vollziehung zu setzen.

Diese Behörden tragen verschiedene Namen: in den kleinen Kantonen: „Landammann und Rath“, in einzelnen: „Standeskommission“, wieder in anderen: „Kleiner Rath“, in der Mehrzahl: „Regierungsrath“ (conseil d'état). Die Vorstände heißen Regierungspräsidenten oder Landammänner.

Die Wahl der Behörde erfolgte früher bloß in den Gebirgskantonen durch das Volk, sonst überall durch die Großen Räthe. Die direkte Wahl der Regierung durch das Volk wurde zuerst 1846 in der Verfassung des Kantons Genf eingeführt, damals noch mit großem Widerstreben. In Verbindung mit den demokratischen Umgestaltungen hat nun die Mehrzahl der Kantone dieses System adoptirt. Die Wahl ist frei und einziges Requisit ein gewisses Alter, mindestens das der politischen Stimmfähigkeit.

Die Amtsdauer ist verschieden festgesetzt und variirt von 1 bis zu 6 Jahren. Die kurze Amtsdauer dieser Behörden ist in der Regel der Gegenstand der Kritik aller an monarchische Zustände Gewöhnten. Ohne Nachtheil für den ruhigen Geschäftsgang sind diese fortwährenden Erneuerungswahlen nicht; allein es darf nicht übersehen werden, daß die Gewählten wieder gewählt werden können und auch meistens wieder gewählt werden. Die Besoldungen sind außerordentlich gering und variiren von 2500 bis 6000 Frcs. (Baselstadt und Genf). Erst in neuester Zeit beginnt man höher zu gehen. Ebenso bildet jetzt das Departementalsystem die Regel, während früher das Kollegialsystem in der Geschäftsbehandlung vorherrschte. Doch pflegt man die Departementschefs mit ständigen Kommissionen für einzelne wichtigere Zweige zu verstärken.

Als Organe in den einzelnen Verwaltungen, sowie als Vollstrecker und Vermittler ihrer Befehle in den einzelnen, distriktsweise abgetheilten Gebieten eines Kantons dienen den Regierungen die Bezirksvorstände, welche bald Oberamtmänner, Bezirksammänner, Bezirks- oder Regierungsstatthalter, in den romanischen Kantonen Präfekten (préfets), genannt werden. Sie sind in der Regel Einzelbeamte mit ziemlich ausgedehnten Kompetenzen. In Zug, Baselstadt, Schaffhausen, Appenzell und Genf verkehrt die Regierung direkt mit den Gemeinden, weil diese Kantone nur einen, wenn auch volkreichen Bezirk bilden.

Neben diesen Regierungsstatthaltern bestehen in einigen Kantonen noch Bezirks- oder Kreisräthe mit eigener administrativer Kompetenz, die indessen sehr ungleich normirt ist. Sie haben die Aufsicht über die Gemeinden und über das Vormundschaftswesen, verwalten die Bezirksgüter, wo solche existiren und bilden die erste Instanz in Steuersachen.

Die Ernennung dieser Bezirksbehörden erfolgt in neuerer Zeit meist durch direkte Volkswahl; diejenige der Bezirksvorstände theils durch die Regierung, theils durch die

Landesvertretung, theils durch das Volk. Die Amtsdauer fällt häufig mit derjenigen der Regierung zusammen, in denjenigen Kantonen, wo sie vom Volk gewählt werden, haben sie meist eine eigens bestimmte Amtsdauer von 1 bis 4 Jahren.

§ 19. **Die richterliche Gewalt.** Art. 58 der Bundesverfassung stellt den Grundsatz auf: „Niemand darf seinem verfassungsmäßigen Richter entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmsgerichte eingeführt werden". Aber das Gerichtswesen fällt im Uebrigen ganz und ausschließlich in die Kompetenz der Kantone und wir haben im zweiten Abschnitt § 7 Z. III gezeigt, — daß das Bundesgericht nicht eine gemeinsame Oberinstanz ist, sondern seine besondere Kompetenz hat.

Die Organisation des Gerichtswesens wird daher in ihren Grundzügen festgestellt durch die einzelnen Kantonsverfassungen. Daneben bestehen in der Regel besondere Gesetze über das Gerichtswesen. Sehr interessant sind die Rechenschaftsberichte, welche die einzelnen kantonalen Obergerichte jährlich der Landesvertretung erstatten. In den Detail läßt sich hier nicht eintreten; wir müssen uns darauf beschränken, die Haupteinrichtungen zu skizziren.

Bis in den Anfang der dreißiger Jahre war die Justiz keineswegs von der Administration geschieden; seit dieser Zeit aber ist das Prinzip der Gewaltentrennung auch in den schweizerischen Kantonen durchgeführt worden; einige wenige Ausnahmen werden bald gänzlich verschwinden [1]).

Ueberall besteht eine vollständig getrennte Gerichtsorganisation für die bürgerliche und für die Strafrechtspflege, in Civilsachen ständige Gerichte, in Strafsachen ebenfalls, indessen in einigen Kantonen mit Zuzug von Geschworenen. Mehrere Kantone besitzen eigene Kassationsgerichte, so Genf, Zürich und St. Gallen; in der Mehrzahl derselben jedoch funktionirt eine Kammer des Obergerichtes in dieser Eigenschaft. Eigene Handelsgerichte besitzen Zürich und Genf.

Die geringfügigen sogen. Bagatellsachen werden bald von Untergerichten, bald von Friedensrichtern, bald von den Bezirksgerichtspräsidenten in ihrer Einzelkompetenz erledigt.

So mannigfaltig auch im Ganzen das Gerichtswesen der Kantone ist, so lassen sich doch im Allgemeinen ungefähr folgende Grundzüge feststellen.

Für die Civilrechtspflege [2]) gibt es in jedem Kanton zwei (aber nur zwei) Instanzen; Untergericht unter der Bezeichnung Bezirks- Distrikts- Amtsgerichte und ein Ober- oder Appellationsgericht für jeden Kanton. Dasselbe ist zugleich Aufsichtsbehörde über die unteren Gerichte und sämmtliche Gerichtsämter, so daß es einigermaßen die Stellung des Justiz-Ministeriums in monarchischen Staaten vertritt. Seit dem Anfang dieses Jahrhunderts besteht auch fast in allen Kantonen das französische Institut der Friedensrichter d. h. einer Sühn- oder Vermittlungsbehörde, vor welche jeder Prozeß zuerst gebracht werden muß, ehe er an die Gerichte gelangen darf. Merkwürdiger Weise hat gerade Genf diese Einrichtung als überflüssig beseitigt, ebenso Basel-Stadt. Wie schon angedeutet haben diese Friedensrichter dann häufig noch eine Einzelkompetenz bis zu einem gewissen Betrage. Diese Einzelkompetenz, ausgeübt durch den Friedensrichter oder den Bezirksgericht- Präsidenten, kommt aber nur im summarischen Verfahren vor oder in geringfügigen Sachen; die kollegialische Besetzung der Gerichte bildet durchaus die Regel.

Als Singularität wollen wir noch erwähnen, daß Glarus und Inner Rhoden sogen. Augenscheingerichte abzuhalten pflegen, d. h. in Lokalstreitigkeiten begibt sich

1) Vgl. z. B. Staatsverfassung des Kantons Uri von 1850, Art. 69, Abs. 2.
2) Vgl. die Uebersicht von Schnell in Wirth's Statistik I. S. 713 ff.

das ganze Gericht auf die streitige Stelle, nimmt den Augenschein vor, verhört die Zeugen und fällt dann auf offenem Felde das Urtheil.

Hinsichtlich der Strafrechtspflege ist Folgendes zu bemerken: Die Polizeiübertretungen und die Vergehen werden in der Regel von den Untergerichten in erster, vom Obergericht in zweiter Instanz erledigt. Für die eigentlichen Kriminalfälle bestehen dagegen besondere Kriminalgerichte. Diese sind entweder Kollegialgerichte oder Sektionen des kantonalen Obergerichtes, welche unter Mitwirkung von Geschwornen urtheilen. Die bekannte Streitfrage, ob die Strafrechtspflege besser durch ständige Gerichte oder unter Zuzug einer Jury gehandhabt werde, ist auch in der Schweiz lebhaft debattirt und in den einzelnen Kantonen verschieden beantwortet worden. Genf und Waadt hatten zuerst (1844) das Geschwornenverfahren eingeführt und als die Bundesverfassung von 1848 für die Beurtheilung der eidgenössischen Straffälle Schwurgerichte vorschrieb, trug dieß zur Verbreitung des Instituts nicht wenig bei, das nun successive in den Kantonen Zürich, Bern, Freiburg, Solothurn, Aargau, Thurgau, Tessin und Neuenburg ebenfalls Eingang fand. Dabei wurde überall das französische Verfahren zum Muster genommen; nur Zürich zeichnete sich hier durch Selbstständigkeit aus, indem es in mehreren Punkten, so namentlich durch Anwendung des Kreuzverhörs im Hauptverfahren, englische Grundsätze befolgt. Waadt, Neuenburg und Genf ziehen auch bei der Beurtheilung von korrektionellen Sachen sechs Geschworne zu. In den anderen Kantonen dagegen ist die Jury beschränkt auf die Beurtheilung der eigentlichen Verbrechen sowie der politischen Vergehen.

Sämmtliche übrige Kantone besitzen unter verschiedenen Namen ihre ständigen Kriminalgerichte, vor welchen in der Regel eine mündliche öffentliche Beweisverhandlung stattfindet. Namentlich in Basel, St. Gallen, Graubünden und Glarus ist dieses Verfahren sehr gut eingerichtet und in den kleinen Kantonen hat man seit Kurzem ebenfalls mit den nöthigen Reformen begonnen. In neuester Zeit macht sich eher eine Strömung gegen die Schwurgerichte fühlbar und sie werden da wo sie noch nicht bestehen, kaum mehr eingeführt werden.

Fast in allen Kantonen besteht das Institut eines öffentlichen Anklägers (Staatsanwalt, Amtskläger), jedoch mit verschiedenen Befugnissen und Verpflichtungen. Die Voruntersuchung dagegen wird bald durch eigene Beamte, bald durch einzelne Mitglieder der Bezirks- oder Amtsgerichte geführt.

Der Grundsatz, daß dem unschuldig in Untersuchung gezogenen, ungerecht Verhafteten oder gar Verurtheilten von Staatswegen volle Entschädigung gebühre, wird in mehreren Kantonsverfassungen ausdrücklich ausgesprochen, so in Zürich Art. 7, L. 3, Baselland Art. 6 ff., Bern § 72.

Das Recht der Verbeiständigung in Civil- und Kriminalsachen ist überall anerkannt; dagegen werden in Appenzell J. Rh. die Advokaten in Prozessen von Kantonseinwohnern ausgeschlossen. Auch in einigen anderen Kantonen gestattet man die Beiziehung von Fürsprechern (dies ist die schöne deutsche und volksthümliche Bezeichnung des Advokaten) in Bagatellsachen oder vor unteren Instanzen und namentlich vor Vermittleramt nicht.

Das Verfahren vor Gericht richtet sich nach den Vorschriften der betreffenden Civil- oder Strafprozeßordnung. Es mag hier nur noch die Eigenthümlichkeit erwähnt werden, daß in neuerer Zeit, dem Beispiel des Bundesgerichtes folgend, in vielen Kantonen wenigstens für die Obergerichte die öffentliche Berathung vorgeschrieben wurde. Gegen diese Neuerung lassen sich wohl gewichtige Bedenken erheben.

Die Bestellung der Gerichte erfolgt in allen Kantonen durch Wahlen in perio-

dischen Zwischenräumen von 3, 4 oder 6 Jahren, und zwar werden in der Regel die unteren Richter direkt vom Volk in kleineren oder größeren Kreisen gewählt, dagegen die Obergerichte durch die Großen Räthe bestellt; in Bern ernennt der Kantonsrath auch die Amtsgerichtspräsidenten. Diese letztere Wahlart würde in der That am meisten Garantien für gute Besetzung gewähren; die Vertreter des demokratischen Prinzips (quand-même) haben aber gerade umgekehrt, z. B. in Zürich schon mehrmals (bis jetzt zum Glück ohne Erfolg) das Verlangen gestellt, auch die Oberrichter durch das Volk wählen zu lassen.

Von lebenslänglich angestellten Richtern wollte man in der Schweiz nie etwas wissen; man hielt dieß für unrepublikanisch; eine Ansicht, die in Nordamerika — und wie uns scheint mit Recht — nicht getheilt wird. Es läßt sich nicht leugnen, daß während der Richter allem politischen Parteiwesen fern stehen sollte, durch die Wahlen ein gewisser Einfluß ausgeübt wird, der die volle Unabhängigkeit beeinträchtigt oder wenigstens beeinflussen kann. In der Regel werden indessen die bisherigen Richter wieder bestätigt, so daß in Wirklichkeit die Uebelstände in der Schweiz nicht so groß sind, als es auf den ersten Blick scheinen möchte. Viel nachtheiliger wirkt der Umstand, daß gar keine juristische Bildung als Erforderniß der Wahlfähigkeit verlangt wird, sondern bloß ein bestimmtes Alter (das der politischen Stimmberechtigung!) und diese Singularität ist noch um so auffallender, als in den meisten Kantonen eine Staatsprüfung vorgeschrieben ist für die Ausübung des Advokaturberufes und in allen eine solche für die Beamten der Grundbuchführung und für das Notariat. Aber auch hier korrigirt das Leben die Gefahren einer zu weit getriebenen Freiheit. In That und Wahrheit werden in die Obergerichte immer nur gebildete Juristen gewählt, welche entweder ihre juristischen Studien auf den schweizerischen oder deutschen Universitäten gemacht oder längere Zeit als Anwälte oder als tüchtige Richter in den unteren Gerichten funktionirt und sich bewährt haben; denn ohne dieß wäre ja eine rationelle und konsequente Rechtsprechung ganz unmöglich. Was die Gerichte erster Instanz anbetrifft, so sind diese wahre Volksgerichte, zusammengesetzt aus Bürgern, Bauern u. s. f., welche eine lebendige, aus dem täglichen Umgang mit den Rechts- und Verkehrsverhältnissen entspringende Rechtsanschauung sich bilden und meist mit einem gesunden Verstand begabt sind. Aber es fehlt die bewußte formale Konstruktion und in schwierigeren Rechtsfragen die wissenschaftliche Bildung. Der schweizerische Richterstand ist daher der Vervollkommnung sehr bedürftig durch Aufnahme juristisch gebildeter Elemente, und es wäre ein wirklicher Fortschritt, wenn für sämmtliche Mitglieder der Obergerichte und für die Präsidenten und Schreiber der Untergerichte dieses Erforderniß geradezu vom Gesetz verlangt würde, während die Einführung der Geschwornengerichte eigentlich kein Bedürfniß war, da alle schweizerischen Gerichte (also auch die Strafgerichte) bereits wahre Volksgerichte sind und der Gegensatz, beziehungsweise die Nothwendigkeit einer Ausgleichung zwischen einem ständigen gelehrten Richterkollegium und einem volksthümlichen Element gänzlich fehlt.

Der Schutz der Rechtspflege wird auf verschiedene Weise zu sichern versucht und gerade bei der eigenthümlichen Organisation der kantonalen Gerichte, verlohnt es sich um so mehr, wenn auch nur in aller Kürze, diese Garantien zu erwähnen.

1. Die Richter leisten überall einen Amtseid oder ein Gelübde an Eidesstatt, unpartheiisch und nach Maßgabe der Gesetze des Bundes und der Kantone Recht zu sprechen.

2. Der Staatsanwaltschaft haben wir in der Eigenschaft als öffentliche Anklägerin oben bereits Erwähnung gethan. Allein außer diesen Befugnissen fallen ihr in den Kantonen Bern, Freiburg, Waadt und Genf noch andere zu, die es ihr zur Pflicht machen, für eine richtige Handhabung der Rechtspflege besorgt zu sein; in Waadt

hat sie auch eine Kontrole im Vormundschaftswesen. Am weitesten gehen ihre Befugnisse in Genf: Nach französischem Vorbild wacht sie über Alles, was die öffentliche Ordnung betrifft, über Personen und Eigenthumsrechte, über die Vollziehung der Urtheile; sie vertritt die Interessen des Staates, der Gemeinden, der öffentlichen Anstalten, der Minderjährigen, der Abwesenden; sie tritt auch in Civilfällen auf, wenn sie es für nöthig erachtet oder wenn das Gericht es für geboten hält.

3. Unter verschiedener Bezeichnung räumen die Verfassungen und Prozeßgesetzgebungen fast aller Kantone den Obergerichten ein Oberaufsichtsrecht über die unteren Instanzen, auch über die Staatsanwaltschaft, die Verhörämter, die Friedensrichter, die Pfändungsbeamten, die Advokaten und Notare ein; häufig steht die Aufsicht in erster Linie den Bezirksgerichten zu. Die Obergerichte haben also in dieser Richtung eine ähnliche Stellung wie die Justizministerien in den monarchischen Staaten.

4. Nicht zu unterschätzen ist endlich die jährliche (gedruckte, also öffentliche) Berichterstattung der Obergerichte an den gesetzgebenden Körper. Sie findet sich in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Landschaft), Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt.

Betrachtet man den Inhalt dieser Berichte, so finden sich darin eine Darstellung des Rechtswesens im Kanton im Allgemeinen, eine Uebersicht der behandelten Geschäfte durch die verschiedenen Gerichtsstellen und eine Kritik der Geschäftsführung selbst, z. B. in Bezug auf die Art der Erledigung.

Die Justizstatistik hat in neuerer Zeit erhebliche Fortschritte gemacht. Obenan steht diejenige von Zürich[1]).

§ 20. **Das Verhältniß der drei Staatsgewalten zu einander.** Der Grundsatz der Gewaltentrennung wird auch in den Kantonen möglichst durchgeführt; immerhin ist derselbe nie ganz konsequent festzuhalten.

So ist z. B. oben schon angedeutet worden, daß die gesetzgebenden Körper vielfach den Hauptanstoß für ihre Thätigkeit von der Regierung empfangen. Eine Fühlung zwischen beiden Behörden ist durchaus nothwendig und es gilt auch in der Schweiz der Grundsatz, daß die Mitglieder der Regierung an den Rathsverhandlungen Theil nehmen sollen und dürfen; ja auch bei den Kommissionsverhandlungen werden häufig die betreffenden Departementschefs zugezogen.

Die Frage der sog. Inkompatibilitäten ist in der Schweiz in den letzten Dezennien vielfach aufgeworfen und verschieden beantwortet worden. Können in der gesetzgebenden Behörde auch Richter und Mitglieder der Regierung Sitz und Stimme haben? Für den Richter besteht der Gesetzgebung gegenüber kein Ausschließungsgrund; immerhin halten einzelne Kantonalverfassungen diese beiden Beamtungen für unvereinbar. Dagegen kann ein Richter nicht Regierungsrath oder Regierungsstatthalter sein und selbstverständlich umgekehrt. Ob aber ein Regierungsrath der gesetzgebenden Behörde als Mitglied angehören dürfe, das wird in einzelnen Kantonen verschieden[2]) aufgefaßt; die jetzige Strömung geht mehr dahin, die Inkompatibilität auszusprechen. Art. 33 der Zürcher Staatsverfassung von 1869 enthält folgende Vorschrift: „Die Mitglieder des Regierungsrathes können nicht Mitglieder des Kantonsrathes sein; dagegen haben sie im Kantonsrathe berathende Stimme, das Recht der Antragstellung und Berichterstattung.

1) Der Schöpfer derselben ist Professor J. J. Treichler, im Jahr 1869 Justizdirektor des Kantons Zürich. Vgl. Bericht an den h. Regierungsrath, betr. die Umgestaltung der Statistik der Zürcher Rechtspflege, gedr. Zürich 1869.

2) In St. Gallen durften früher nur Mitglieder des Kantonsrathes in die Regierung gewählt werden, weil man diese letztere mehr als einen Rathsausschuß betrachtete.

Werden Mitglieder des Obergerichtes in den Kantonsrath gewählt, so haben dieselben bei Prüfung des obergerichtlichen Rechenschaftsberichtes bloß berathende Stimme.

Der Kantonsrath kann für einzelne Geschäfte Sachverständige außer seiner Mitte mit berathender Stimme zuziehen."

Dieß gilt auch in Bern und in der ganzen Westschweiz.

Gegenstand von Streitigkeiten zwischen Rath und Regierung ist öfter auch die Frage, ob letztere einen von ihr eingebrachten Vorschlag wieder zurückziehen dürfe, nachdem ihn die gesetzgebende Behörde in Berathung gezogen hat. Die Verfassung von Genf, welche diese Verhältnisse am sorgfältigsten behandelt, sagt in Art. 57: „Wenn vom Staatsrathe, gemäß seiner Initiative, ein Vorschlag an den Großen Rath eingegeben worden ist, so hat jene Körperschaft das Recht, denselben zurückzuziehen, bis zur End-abstimmung." Ebenso die Verfassung von Waadt (Art. 47), wo ganz konsequent damit auch jedem einzelnen Deputirten für seine Anträge dies Rückzugsrecht gestattet wird.

Von Interesse ist auch, wie die Verfassung von Genf die Frage der Stellung der Regierung zu den Vorschlägen ordnet, welche aus der Mitte des Rathes und ohne ihre Mitwirkung hervorgegangen sind. „Wenn, sagen die Art. 53 und 54 der Verfassung im Wesentlichen, der Große Rath ein Gesetz oder einen Beschluß durch eine Kommission ausarbeiten ließ ohne Mitwirkung des Staatsrathes und er diese Vorlage berathen und und angenommen hat, so wird er sie dem Staatsrathe zur Promulgation übermitteln. Dieser kann aber vor der Promulgation die Schlußnahme dem Großen Rathe mit seinen Gegenbemerkungen zurückstellen, was innert der Frist von 6 Monaten geschehen muß. Wenn dann aber der Große Rath den Beschluß neuerdings bestätigt, so hat ihn der Staatsrath ohne weiteren Verzug zu promulgiren."

Was das Verhältniß der richterlichen zur gesetzgebenden Gewalt betrifft, so ist die Controverse in neuerer Zeit berühmt geworden, ob die Unabhängigkeit des Richters so weit gehe, daß er berechtigt sei, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu prüfen und wenn er dasselbe für inkonstitutionell hält, dasselbe nicht anzuwenden.

Bekanntlich steht in der nordamerikanischen Union diese Befugniß den Gerichten zu. In der Schweiz gilt dieser Grundsatz durchaus nicht und wir haben oben im zweiten Abschnitt bereits hervorgehoben, daß sogar das Bundesgericht nach Art. 113 der Bundes-verfassung die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeine verbind-liche Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge zu respektiren hat. Es darf zwar untersuchen, ob diese Gesetze in den richtigen konstitutionellen Formen erlassen worden seien; nicht aber, ob die Bestimmungen derselben materiell der Bundesverfassung widersprechen.

Ueber Konflikte zwischen der Regierung und der richterlichen Gewalt ent-scheiden in allen Kantonen die gesetzgebenden Räthe, denen auch der ausschließliche Ent-scheid über die Grenzen ihrer eigenen Kompetenz zukömmt. Fällt der Entscheid ver-fassungswidrig aus, so kann über denselben bei der kompetenten Bundesbehörde (Bundes-rath oder Bundesgericht s. oben) Beschwerde geführt werden, wie ja das Bundesgericht auch die Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden anderseits beurtheilt.

Ueber die Administrativjustiz (Entscheid in Verwaltungsstreitigkeiten), welche in mehreren Kantonen den Bezirksräthen in erster, dem Regierungsrath in zweiter Instanz zusteht[1]), wollen wir uns hier nicht weiter aussprechen. Das Bedürfniß derselben ist nicht zu leugnen, nur soll sie nicht ungebührlich ausgedehnt werden. Besondere Ver-

---

1) Der Kanton Zürich besitzt hierüber ein vortreffliches von Professor Fr. L. v. Keller verfaßtes Gesetz vom Jahr 1831.

waltungsgerichte, wie sie namentlich Baden und Preußen besitzen, kennt man in der Schweiz nicht.

§ 21. **Die Stellung der Staatsbeamten im Allgemeinen.** Von einem eigentlichen Beamtenstand kann man in der Schweiz gar nicht reden. Es hängt mit den demokratischen Anschauungen, mit der kurzen Amtszeit und dem häufigen Personenwechsel zusammen, daß ein solcher, ganz abgesehen von der Abneigung des Volkes gegen alles bureaukratische Wesen, sich nicht ausbilden konnte. Dieß hat seine Vorzüge, aber auch seine Schattenseiten.

In den früheren Zeiten bis 1798 galt die Bekleidung der Staatsämter in den regierenden Städten wie in den Landsgemeindekantonen der Urschweiz für eine Ehrensache und geschah unentgeltlich. Heute ist das nun freilich anders, aber die Besoldungen sind meist sehr bescheiden und von Pensionen weiß man nichts. Früher waren viele Beamte auf sogen. Sporteln angewiesen, d. h. auf fixirte Gebühren für Verrichtung einer bestimmten Amtshandlung. Wohl mochte vielleicht jenes System den Vortheil bieten, daß derjenige den Beamten bezahlte, welcher dessen Dienste in Anspruch nahm und daß die Größe der Einnahme sich richtete nach dem Umfang seiner Thätigkeit (so war es z. B. bis vor Kurzem in Zürich der Fall, für die Notare, welche zugleich mit der Führung der öffentlichen Grundbücher betraut sind); allein mit Recht wendet man sich in neuerer Zeit von diesem System ab, und bezieht die Sporteln ganz oder zum größten Theil zu Handen des Staates, entrichtet dagegen den betreffenden Beamten eine fixe Besoldung; denn die Versuchung zur sog. Sporteljägerei lag nahe.

Was die Verantwortlichkeit der Staats- und Gemeindebeamten anbetrifft, so ist dieselbe in den einzelnen Kantonen sehr verschieden geregelt. Die Verfassung des Kantons Zürich statuirt dieselbe in Art. 10 ganz allgemein so: „Jeder Beamte ist nach Maßgabe der Gesetze, sowohl dem Staat und den Gemeinden als den Privaten für seine Verrichtungen verantwortlich". Im Allgemeinen wird man Folgendes sagen können: Wegen Verbrechen oder Vergehen, die in amtlicher Stellung verübt werden, findet Ueberweisung an den Strafrichter statt. Die Verurtheilung zieht eine Entsetzung nach sich, wenn die Strafe entehrend ist, oder die Entsetzung ausdrücklich im Strafgesetzbuch angedroht ist. Disciplinarische Ahndung einer geringeren Amtspflichtsverletzung (Tadel, Ordnungsbuße, Einstellung) ist auch möglich; die zeitweilige Einstellung im Amt oder die Entlassung findet aber in der Schweiz seltener statt als in den monarchischen Staaten; ja, in einer großen Zahl von Kantonen (so Zürich, Bern, Luzern u. A.) haben die Beamten die Garantie, daß sie vor Ablauf der Amtsdauer nicht entsetzt werden können, außer durch richterliches Urtheil. Es hängt dies zusammen mit der kurzen Amtsdauer, welche die Sicherheit der Lebensstellung ohnedem gefährdet. Einzelne Kantone gestatten die Entfernung durch einen Beschluß der Wahlbehörde mittelst des sog. Abberufungsrechts. Die Frage der Entschädigung ist dabei eine offene, welche der richterlichen Beurtheilung nicht entzogen werden darf. Diese Form der Behandlung dürfte wohl der Republik am angemessensten sein. Endlich kann die Verantwortlichkeit des Beamten sich äußern in einer bloß civilrechtlichen Haftarbeit für den zugefügten Schaden. Sie setzt von Seite des Beamten eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung voraus, von Seite des Klagenden einen erlittenen positiven Schaden. Was von Entsetzung der Beamten durch richterliches Urtheil oder Abberufung durch den Wahlkörper gesagt ist, gilt auch für die Lehrer.

Neben der gewöhnlichen Verantwortlichkeit des Beamten, kann unter Umständen auch noch eine Haft des Staates eintreten. Es ist dies eine sehr schwierige Frage, die sich nicht absolut beantworten läßt. Wird es doch wesentlich darauf ankommen,

ob der Beamte den Gesetzen und den speziellen Instruktionen gemäß gehandelt habe oder nicht. Beim absichtlichen Zuwiderhandeln des Beamten wird man sich wohl nur an diesen halten können. Wie aber bei Fahrlässigkeit? Das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Beamten vom 9. Dezbr. 1850 scheint uns darin die richtige Mitte zu treffen. Es bestimmt der Hauptsache nach (vergl. Art. 43), daß in solchen Fällen die oberste Staatsbehörde angefragt werden soll, ob sie für den Beamten einstehen wolle. Im Bejahungsfalle geht die Verantwortlichkeit auf den Staat über. Im Verneinungsfalle dagegen mag der Beschädigte sich direkt an den schuldigen Beamten halten. Der Kanton Bern sagt diesfalls in seiner Verfassung § 17 Abs. 2: „Civilansprüche, welche aus der Verantwortlichkeit fließen, können unmittelbar gegen den Staat vor den Gerichten geltend gemacht werden. Das Gericht darf jedoch die Klage gegen den Staat nicht annehmen, bis der Kläger nachgewiesen, daß er sich diesfalls wenigstens 30 Tage zuvor erfolglos an die oberste Vollziehungsbehörde gewendet hat. Dem Staate bleibt der Rückgriff gegen den Fehlbaren vorbehalten."

Unter keinen Umständen aber darf man dem geschädigten Bürger die Klage gegen den Beamten verweigern, während in vielen monarchischen Staaten der Rechtsweg nur zulässig ist, wenn die Oberbehörde ihre Zustimmung gibt.

Die ganze Stellung der schweizerischen Kantonalbeamten und die Art ihrer Verantwortlichkeit bietet also eine bedeutende Abweichung vom monarchischen Europa.

Eine schweizerische Eigenthümlichkeit, die wir schließlich hier noch erwähnen wollen, ist der sog. Amtszwang. In der Demokratie erscheint die Uebernahme eines Amtes als Ehrensache und allgemeine Bürgerpflicht; nur von diesem Standpunkte aus läßt sich jener Zwang erklären und in mäßigen Grenzen ist er gerechtfertigt. In den Urkantonen besteht er seit alten Zeiten [1]) fast durchgängig und in den übrigen Kantonen, wenigstens für die Gemeindeämter und für die Uebernahme von Vormundschaften.

Die Luzerner Staatsverfassung, Art. 13 sagt: „Die Bürger sind in der Regel pflichtig, diejenigen Beamtungen, welche durch unmittelbare Volkswahlen bestellt werden, anzunehmen. Die Pflicht beschränkt sich jedoch nur auf eine Amtsdauer, die Ausnahme von diesen allgemeinen Verpflichtungen bestimmt das Gesetz".

Im Kanton Zürich bestimmt das Gesetz, betreffend das Gemeindewesen vom 27. Brachmonat 1875 in Art. 77 Folgendes: „Die Wahl zum Präsidenten oder Mitglied einer Gemeindebehörde oder zum Gutsverwalter ist jeder Stimmberechtigte anzunehmen verpflichtet. Ausgenommen hiervon ist:

1. wer das 60. Altersjahr zurückgelegt hat;

2. wer die Stelle eines Mitgliedes einer anderen Gemeindebehörde bekleidet, oder eine solche während der ganzen letzten Amtsdauer bekleidet hat;

3. wer wegen Krankheit oder in Folge eines Gebrechens außer Stande ist, die Obliegenheiten des betreffenden Amtes zu erfüllen.

§. 22. **Das Finanzwesen der Kantone** [2]). Im zweiten Abschnitt wurde das Finanzwesen des Bundes geschildert; wollten wir nun auch dasjenige der Kantone darstellen, so würde dieß eine sehr mühevolle und große Arbeit erfordern, welche die Grenzen,

---

1) Die alten Landbücher enthalten im Eid der Landleute, der heute noch geschworen wird, unter Anderem die Worte: „Und wozu jedermann genommen wird, daz er das halt und dem genug tüge als ver er mag ungevarlich" (Appenzell J. Rh.).

2) Vgl. hierüber Zeitschrift für schweizer. Statistik, Jahrgang 1879, S. 172 ff. Wirth, Statistik II. S. 651 ff. G. Vogt in Berlepsch Schweiz I. Aufl. S. 833 ff. Die Litteratur über dieses Gebiet ist sehr spärlich und ältere verdienstvolle Zusammenstellungen und Arbeiten wie von Hottinger und Rennw. Meyer (Materialien zur Revision des Armen- und Steuergesetzes. Zweites Heft. Luzern 1865) passen für die heutige Zeit gar nicht mehr.

die uns gesteckt sind, weit überschreiten würde. Wir müßten dabei ein großes statistisches Material aufführen, das denn doch nicht immer zu ganz sicheren Resultaten führen dürfte [1]). Es wäre nämlich kaum möglich, in Folge der Verschiedenheit der Gesetzgebung und Verwaltung der 25 auf diesem Gebiete ganz souveränen Kantone und Halbkantone die einzelnen kantonalen Staatsrechnungen unter gemeinsame Gesichtspunkte in Tabellen zusammen zu fassen und es bliebe schließlich nichts anderes übrig, als die Finanzverwaltung jedes einzelnen Kantons gesondert darzustellen. Das aktive Vermögen und die Passiven ändern sich von Jahr zu Jahr. Der Unterschied, der in den einzelnen Budgets und Staatsrechnungen gemacht wird, zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben wird nirgends scharf durchgeführt.

Mit Bezug auf die öffentlichen Ausgaben überhaupt, ist zu bemerken, daß dieselben in der Schweiz sich vertheilen auf Bund, Kantone und Gemeinden. In Preußen haben der Staat, die Provinz, der Kreis und die Gemeinde für ihre besonderen Zwecke ihre besonderen Einnahmsquellen und Ausgaben. In der Schweiz ist dieß nach zwei Seiten hin ganz anders. Erstens gibt es hier kein Mittelglied zwischen dem Kanton und der Gemeinde; denn mit einziger Ausnahme des Kantons Schwyz haben die Bezirke keinen eigenen Haushalt; sodann ist oft das Budget einer einzelnen großen Gemeinde, z. B. der Stadt Zürich viel größer und detaillirter, als dasjenige eines ganzen Kantons, z. B. Uri. Zweitens aber sind es sehr häufig die gleichen Bedürfnisse, für welche der Bund und die Kantone Ausgaben zu bestreiten haben, z. B. das Militärwesen, das Straßenwesen, oder für welche Kanton und Gemeinden zusammen sorgen, z. B. das Armenwesen. Oder es kann auch der Bund zu einer Gemeinde in ein bestimmtes finanzielles Vertragsverhältniß treten; er überläßt z. B. der Stadt Zürich den Sitz des eidgenössischen Polytechnikums oder den Gemeinden Frauenfeld, Herisau u. A. den eines eidgenösischen Waffenplatzes und damit manigfache Vortheile, verlangt aber dafür ganz bestimmte ökonomische oder andere Leistungen. Wenn man also z. B. nachrechnen will, was das schweizerische Polytechnikum jährlich kostet, so würde man sich keineswegs begnügen dürfen nur mit den Posten, welche in der eidgenössischen Staatsrechnung aufgeführt sind.

Aus allen diesen Gründen beschränken wir uns daher auf wenige Bemerkungen.

In allen Kantonen bestehen die Einnahmsquellen:

1. aus dem Ertrage des Staatsgutes, bestehe dasselbe in Kapitalien, Grundstücken, Staatswaldungen oder Domänen, welcher Art immer;

2. aus Regalien, wie namentlich Salzregal, Bergwerke, Jagd und Fischerei, Wasserrechtszinse;

3. aus direkten Steuern [2]), so Vermögens- und Einkommensteuer, einzelne Kantone haben auch eine Grundsteuer und eine Erbschaftssteuer;

4. aus Gebühren und Gefällen. Wir rechnen dahin die Wirthschafts- und Patentgebühren, Hundeabgaben, Stempel- und Handänderungsgebühren;

5. aus Bußen und Staatsgebühren (namentlich Gerichtsgebühren);

6. aus Verschiedenem (z. B. Beiträge einer Gemeinde oder Korporation für bestimmte Zwecke).

Die Ausgaben beschlagen zunächst die allgemeinen Verwaltungskosten, sowie

1) So gibt z. B. Bern unter den Einnahmen von Forsten die Nettobeträge an, Zürich dagegen den Bruttoertrag und setzt dann in die Ausgaben wieder einen Posten: Verwaltungskosten des Forstamts.

2) Vgl. über die Staatssteuern in den Kantonen: Zeitschrift für schweizer. Statistik, Jahrgang 1883, S. 121 ff.

die Verzinsung der Staatsanleihen und vertheilen sich sodann nach den einzelnen Departements, auf das Militärwesen, Justizpflege, Gefängnißwesen, Polizei, Sanitätswesen, Pflege der Land- und Forstwirthschaft, sowie der Gewerbe, Finanzverwaltung, öffentliche Bauten, Erziehungswesen, Kirchenwesen, öffentliche Wohlthätigkeit und endlich verschiedene Ausgaben.

Namentlich in der Rubrik der Einnahmen zeigt sich eine große Verschiedenheit in den einzelnen Kantonen. So ist z. B., um von den Regalien zu reden, die Jagd in einer großen Zahl von Kantonen Regal, d. h. sie kann gegen ertheilte Jagdpatente von den Privaten ausgeübt werden, in anderen Kantonen ist sie den Gemeinden überlassen oder wird als Ausfluß des Privateigenthums behandelt. Aehnlich verhält es sich mit der Fischerei. Der Bergbau ist in Folge von Concessionen des Staates der Privatindustrie überlassen und hat mit Ausnahme der Eisengewinnung im bernerischen und solothurnischen Jura, in Plons und am Gonzen im Kanton St. Gallen, sowie der Mineralkohlen in Wallis, Waadt, St. Gallen und Zürich keine große Bedeutung. Salz wird gewonnen in den Kantonen Waadt, Baselland und Aargau [1]). Aber überall steht den Kantonen das Salzmonopol zu und wird von ihnen auch in Wirklichkeit ausgeübt. Indessen differirt der Preis des Salzes von 5 bis 12 Centimes per Pfund, was seine großen Inkonvenienzen hat.

Wasserrechtszinse (Concessionsgebühren für die Benutzung der Wasserkraft öffentlicher Gewässer durch Mühlen und Fabriken), beziehen bloß die Kantone Zürich, Luzern und St. Gallen.

Die wichtigste und unentbehrlichste Einnahmsquelle sind und werden jederzeit bleiben die Steuern, aber es ist ein großer Fehler in den schweizerischen Republiken, daß sie fast nur direkte Steuern beziehen und hier die Steuerkraft auf's höchste anspannen, während indirekte Steuern (namentlich Luxussteuern) in den Kantonen gar nicht oder in höchst unbedeutender Weise bezogen werden. So hat man z. B. im Kanton Zürich 1869 den Zeitungsstempel abgeschafft, den Salzpreis auf ein fast unverantwortliches Minimum von 5 Cent. pr. Pfund herabgedrückt, dagegen die progressive (nicht bloß proportionale) Vermögenssteuer [2]), sowie eine für den Staat recht einträgliche Erbschaftssteuer eingeführt, ohne zu bedenken, daß man durch eine zu große Belastung der größeren Vermögen, entweder die reichen Leute zum Lande hinaustreibt, oder zur Verheimlichung von Vermögen veranlaßt. Besonders drückend wird in den größeren Kantonen die Steuerlast deßhalb, weil zu der Staatssteuer, die an den kantonalen Fiskus entrichtet wird, jeweilen noch sehr hohe Gemeindesteuern hinzukommen.

Direkte Steuern sind die sog. Vermögenssteuern, die Einkommensteuern von bestimmten Gewerben und von den öffentlichen Besoldungen, die Militärpflichtersatzsteuer, welche zur Hälfte dem Bunde zufällt und die Aktivbürgersteuer, d. h. eine Kopfsteuer von jedem Bürger, der befähigt ist, seine politischen Rechte auszuüben. Eine Grundsteuer (impôt foncier) kennen bloß Bern (für den Jura), Waadt, Neuenburg und Genf. Die danebengehende Vermögenssteuer bezieht sich alsdann bloß auf zinstragende Werthschriften und steuerbare Fahrhabe, während in den übrigen Kantonen die Vermögenssteuer zunächst auf Grundlage einer Selbsttaxation das ganze in Liegenschaften, Zinstiteln und Mobiliar bestehende Vermögen umfassen soll.

Den Uebergang zu den direkten Steuern bildet bereits die Erbschaftssteuer, die

---

1) Nach Egli, Taschenbuch der schweizer. Geographie. 2. Aufl. Zürich 1878, S. 23 deckten die schweizer. Salinen 71% des Salzbedarfes der Schweiz und wären vollkommen im Stande ihn ganz zu decken.

2) Auch in mehreren anderen Kantonen sind in neuerer Zeit Progressivsteuern eingeführt worden; nämlich in Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Graubünden und Genf. Neuenburg hat einen diesbezüglichen Vorschlag verworfen.

man in neuerer Zeit ebenfalls fast in allen Kantonen eingeführt hat, und welche häufig auch Schenkungen umfaßt. Sie differirt von 1/2 bis 12% des Nachlaßbetrages je nach der Entfernung des Verwandtschaftsgrades. Die Erbschaftssteuer besteht in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Baselstadt, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf. Am höchsten ist sie in Genf (bis 12%). Eine analoge, aber nicht bloß die Handänderung, sondern fast alle Akte des Civilrechtes umfassende, ganz aus Frankreich entlehnte Steuer ist in Genf und im bernischen Jura das droit d'enregistrement. In Genf macht es nahezu den dritten Theil der gesammten Staatseinkünfte aus. Was also mit Bezug auf indirekte Steuern in den anderen Kantonen zu wenig geschieht, das findet hier in allzuhohem Maaße statt. Am einträglichsten und gewiß auch sehr gerechtfertigt ist die Wirthschaftsabgabe. Daß von den nothwendigsten Lebensmitteln keine Konsumgebühren erhoben werden, ist nur zu billigen, daß aber Spirituosen nicht hieher gehören, bedarf keiner Erörterung. Das Ohmgeld, d. h. eine Abgabe von Wein und andern geistigen Getränken schweizerischen Ursprungs, welches von einzelnen Kantonen erhoben wird, soll nach Art. 32 der Bundesverfassung mit Ablauf des Jahres 1890 ohne Entschädigung dahinfallen.

Da wir darauf verzichten müssen den Staatshaushalt jedes einzelnen Kantons darzustellen, so wollen wir wenigstens von Zürich nähere Angaben machen. Sie mögen das oben Gesagte einigermaßen ergänzen und beleuchten.

Die Staatsrechnung des Kantons Zürich für das Jahr 1883 zeigt folgende Posten:

	Franken.	Franken.
Ordentliche Einnahmen:		
1. Ertrag des zentralen Staatsgutes	915 962. 30	
2. Regalien	149 418. 91	
3. Steuern und Gebühren	4 229 684. 17	
4. Bußen und Staatsgebühren	424 142. 94	
5. Beiträge an das Unterrichtswesen	187 922. 95	
6. Allerlei	8 927. 05	
Summa der Einnahmen:		5 916 058. 32
Ausgaben.		
A. Für die Verwaltung:		
1. Regierungsrath	96 497. 91	
2. Inneres	125 312. 46	
3. Justiz und Polizei	257 916. 36	
4. Finanzen	74 279. 09	
5. Militärwesen	90 025. 78	
6. Gefängnißwesen	156 216. 17	
7. Erziehungswesen	1 846 853. 54	
8. Oeffentliche Arbeiten	549 381. 03	
9. Sanitäts- und Armenwesen	504 520. 23	
10. Staatsanwaltschaft	16 188. 12	
11. Kirchenwesen	469 183. 50	
12. Kantonsrath	33 810. 60	
13. Ständeräthe	3 275. —	
14. Unvorherzusehendes	42 038. 90	
15. Bezirksverwaltung	129 966. 04	
		4 395 464. 73
B. Für das Gerichtswesen		379 439. 67
C. Für das Notariatswesen		224 575. 65
D. Für Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden [1]		780 346. 40
Summa der Ausgaben:		5 779 826. 45
Mehrbetrag der ordentlichen Einnahmen:		136 231. 87
Dazu kommen aber auf besondere Rechnung:		
Außerordentliche Einnahmen (keine)		—. —
Außerordentliche Ausgaben (namentlich für Neubauten)		205 850. 52
Dies ergibt eine effektive Mehrausgabe von		69 598. 65
Dazu Defizit der Staatsrechnung von 1882		647 784. 70
Defizit mit Ende 1883:		717 383. 35

1) In diesem Posten sind namentlich die Eisenbahnsubventionen inbegriffen.

Das Staatsvermögen betrug Ende 1883	39 238 144. 13
Daneben bestehen noch Separatfonds zu bestimmten Zwecken [1]) im Betrage von	15 949 869. 62
Summa:	55 188 013. 75

Als der größte Ausgabeposten erscheint hier und so ähnlich auch in den früheren Rechnungen, nur mit fortwährender Steigerung, das Unterrichtswesen. Daß ein so kleines republikanisches Gemeinwesen von ca. 300,000 Einwohnern jährlich für seine Schulen (die Hochschule wird vom Kanton allein ohne Bundessubvention erhalten) 1½ bis fast 2 Millionen Franken ausgibt, ist im höchsten Grade ehrenvoll und der Kanton Zürich steht wohl in dieser Beziehung einzig da unter allen Staaten.

Die Verfassung des Kantons Zürich enthält eine Reihe von volks- und staatswirthschaftlichen Grundsätzen. Wir lassen hier diejenigen folgen, welche den Staatshaushalt betreffen:

„Art. 19: Alle Steuerpflichtigen haben im Verhältnisse der ihnen zu Gebote stehenden Hülfsmittel an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen. Die Steuer vom Einkommen und vom Vermögen ist nach Klassen zu ordnen nach dem Grundsatze mäßiger und gerechter Progression.

Geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen, sowie von jedem Einkommen ein zum Leben unbedingt nothwendiger Betrag sind steuerfrei.

Die Progression soll beim Einkommen den fünffachen und beim Vermögen den doppelten Betrag des einfachen Steueransatzes nicht übersteigen.

Für die Gemeindelasten kann das Vermögen nur proportional in Anspruch genommen werden. Im Uebrigen wird die Steuerpflicht an die Ausgaben der Gemeinden durch die Gesetzgebung geordnet.

Die Stimmberechtigung verpflichtet zu einem mäßigen, auf alle gleich zu verlegenden Beitrag an die öffentlichen Lasten.

Der Staat erhebt eine Erbschaftssteuer progressiv nach der Entfernung der Verwandtschaft und der Größe der Erbschaft. Das Gesetz bestimmt die von dieser Steuer zu befreienden Verwandtschaftsgrade und Minimalsummen.

Die Gesetzgebung wird diejenigen Vorschriften aufstellen, welche zu genauer Ermittlung der Steuerkraft zweckdienlich erscheinen.

Steuerprivilegien zu Gunsten einzelner Privaten oder Erwerbsgesellschaften sind unzulässig.

Es dürfen keine neuen Steuern auf den Konsum unentbehrlicher Lebensmittel eingeführt werden. Die Salzabgabe ist sofort zu vermindern.

Art. 20. Die Kantonal- und Bezirksbeamten, sowie die Notare erhalten, soweit immer möglich, fixe Besoldungen nach Maaßgabe ihrer Geschäftslast. Die Gebühren und Sporteln fallen in der Regel in die Staatskasse.

Art. 22. Die Besorgung des Armenwesens ist Sache der Gemeinden. Der Staat leistet angemessene Beiträge zur Erleichterung der Armenlasten derjenigen Gemeinden, welche derselben bedürftig sind. Er unterstützt die Anstrengungen von Gemeinden und Vereinen zur Minderung der Armuth, insbesondere zur Erziehung armer Kinder, Förderung der Armenpflege und Besserung verwahrloster Personen.

Art. 25. Die Straßen sollen nach der Bedeutung ihres Verkehrs klassifizirt werden.

Die Lasten des Neubaues und der Unterhaltung fallen dem Staat und den politischen Gemeinden zu.

Die Unterstützung des Staates erstreckt sich auf alle Straßenklassen, die Nebenstraßen ausgenommen.

1) Für Kranken-, Armen- und Schulwesen.

Art. 26. Die Eisenbahnen, welche um ihrer volkswirthschaftlichen Bedeutung willen außerordentliche Privilegien seitens des Staates genießen, sind unter dessen Aufsicht dieser Bestimmung entsprechend zu verwalten.

Diejenigen Gebietstheile des Kantons, welche in Hinsicht auf Bevölkerung und Verkehr mit denen auf gleicher Linie stehen, welche mit Staatshülfe zu Eisenbahnen gelangt sind, haben ebenfalls Anspruch auf Unterstützung.

Art. 27. Der Staat übernimmt die erste militärische Ausrüstung der Wehrpflichtigen. Ueber den Ersatz des Abganges an Ausrüstungsgegenständen wird das Gesetz das Nähere bestimmen".

§ 23. **Die Gemeinden.** I. **Geschichtliche Entwicklung**[1]). Die schweizerischen Republiken sind aus den freien Markgenossenschaften der Gebirgsländer und aus den Städten entstanden; namentlich in Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel und Schaffhausen ist, ähnlich wie im alten Rom, aus der Stadtgemeinde der Staat herausgewachsen. Unter veränderten Verhältnissen bildet doch auch heute noch die Gemeinde die Grundlage des Staates; hier im Kreise seiner nächsten Interessen wächst der Mensch zum Bürger heran; hier zunächst lernt und übt er das, was ihn für größere Aufgaben, für höhere Staatsämter befähigt. Ein wahres Gemeindeleben, ein selfgovernment, gedeiht aber nur unter dem Schutze der Freiheit. Das kann nicht gemacht werden, es gibt sich von selbst. In der Schweiz hat sich ein selbstständiges und eigenthümliches Kommunalwesen und ein ganz besonderes Gemeindebürgerrecht ausgebildet. Deßhalb ist es nothwendig, am Schlusse unserer Darstellung auch hievon noch Einiges zu sagen.

Die Landgemeinde war auch in der Schweiz ursprünglich und während des ganzen Mittelalters eine bloß wirthschaftliche Genossenschaft. Seit den ersten germanischen Ansiedlungen blieb ein großer Theil des Landes unvertheiltes, allgemeines Gut, Allmende, Alm, Gemeinmark[2]), bestehend in Wald und Weide. Daneben bestund das Sondereigenthum der freien Leute in Haus und Hofstatt, sowie im Kulturland, welches letztere in Zelgen eingetheilt und nach gemeinschaftlichen Grundsätzen (Dreifelderwirthschaft) bebaut wurde. Jeder freie Bauer hatte aber entsprechend der Größe seines Sonderbesitzes Antheil an der gemeinen Mark. Er durfte sein Vieh auf die Weide treiben, Steine aus dem Steinbruch, Brenn- und Bauholz aus den Waldungen holen; seine ganze Wirthschaft war durch die Verknüpfung von Sondereigenthum mit Nutzungsrechten an der gemeinsamen Allmend bestimmt und bedingt. Das Bedürfniß drängte dahin, die wirthschaftliche Gemeinschaft auszudehnen und über eine Reihe von Gegenständen Bestimmungen zu treffen, die im gemeinsamen Interesse Aller lagen, so über Feldwege, Flurpolizei, Waldfrevel, Brunnen, Wuhren, Zuchtstiere, Feuerpolizei, Wachen u. s. f. So mußte schon damals die Markgenossenschaft Vieles besorgen, was heute öffentlichen (d. h. Staats- oder Gemeinde-) Organen obliegt und es wurde so der von der Allmendgenossenschaft erwählte Vorstand zu einer Art Dorfobrigkeit. Als ein weiteres Band kam hinzu bei den sog. unfreien Gemeinden die Grundherrschaft, bei den freien und gemischten die Gerichtsbarkeit und die Vogteiverhältnisse; hierauf können wir indessen nicht eintreten, ebensowenig auf den Unterschied der Gemeinden im ebenen Lande und

---

1) Mit Bezug auf die historische Entwicklung vgl. die ausgezeichnete Abhandlung von Fried. v. Wyß (sen.) „die schweizerischen Landgemeinden", im ersten Band der Zeitschrift für Schweizer. Recht (Basel 1852) Heft I. S. 20—84. II. S. 3—74. Hinsichtlich der heutigen Gemeindeverhältnisse, s. die einläßliche nach Kantonen geordnete Darstellung in Wirth's Statistik II. S. 3—495. Lehrreich ist auch die anonym erschienene Schrift essai sur les communes dans le canton de Vand. 2 tomes 1829.

2) Vgl. v. Miaskowsky: Die schweizer. Allmend in ihrer geschichtlichen Entwicklung Leipzig 1879 (in Schmollers Forschungen II. Heft 4.) G. Meyer, die drei Zelgen. Frauenfeld 1880. 4.

in den Gebirgskantonen. Einen ganz bedeutenden Faktor für die Entwicklung des Gemeindelebens bildet ferner endlich das kirchlich-religiöse Moment. Die Ortsgemeinden wurden durch einen bestimmten Parochialverband zu Kirchgemeinden und damit kamen neue Aufgaben und Berührungspunkte. Eine Markgenossenschaft konnte in verschiedene Kirchgemeinden zerfallen, oder mit dem Parochialverband zusammen eine Einheit bilden.

Die politische Gemeinde aber als Bestandtheil des Staatsorganismus und mit bestimmten Aufgaben bildete sich erst im sechszehnten Jahrhundert. Dabei dienten die Städte auch den Landgemeinden zum Vorbild. Da die Bevölkerung sich mehrte, neue Bewohner ohne Grundbesitz in den Gemeindeverband gegen ein gewisses Einzugsgeld zugelassen wurden, so schied sich allmählig die alte Allmendgenossenschaft oder Realgemeinde aus dem allgemeinen Ortsverband aus und es traten an die Stelle der einheitlichen und bloß landwirthschaftlichen Gemeinde des Mittelalters, die wir als die Mutter bezeichnen können, zwei Töchter als Rechtsnachfolgerinnen: die neue politische Gemeinde, d. h. der persönliche Verband aller Ortsangehörigen und die Korporation oder die Allmendgenossenschaft, d. h. der reale Verband der Grundbesitzer mit Nutzungsrechten an der gemeinen Mark. Indeß erfolgte noch keineswegs eine Ausscheidung und die Allmend diente auch für Bestreitung von Bedürfnissen der politischen Gemeinde; daneben erhielt nun aber letztere das Recht der Besteuerung ihrer Glieder, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können. Die Frage, wem das Eigenthum der Allmend zustehe, ob nur den Korporationsgenossen oder der politischen Gemeinde oder beiden zusammen, war zunächst eine unklare und offene; gelöst wurde sie erst in der neuesten Zeit theils durch die Gesetzgebung[1]), theils durch Vergleiche und richterliche Entscheide, wobei natürlich im einzelnen Fall die lokalen und historischen Verhältnisse maßgebend sind.

Von dem größten Einfluß für die Entwicklung und rechtliche Stellung der Gemeinden ist aber die Ausbildung eines besonderen Bürgerrechtes, das im Mittelalter in den Städten und nur in diesen befestigten Plätzen (Burgen, daher Burger) sich ausgebildet hatte und das nun auch auf die Landgemeinden Anwendung fand. Es hat sich hieraus ein eigenthümliches, schweizerisches Heimathsrecht entwickelt. Jeder Schweizer muß Bürger einer bestimmten Gemeinde sein; nur dadurch wird er Kantons- und damit implicite Schweizerbürger, im Gegensatz namentlich zu Frankreich, England und Nordamerika, welche bloß ein allgemeines Staatsbürgerrecht, aber kein Gemeindebürgerrecht kennen. Zu diesem Ergebniß hat ein berühmter Tagsatzungsbeschluß vom 30. September 1551 die Veranlassung gegeben, auf welchen wir etwas näher eingehen müssen[2]). Während des Mittelalters hatte die Kirche namentlich durch ihre zahlreichen Klöster für das Armenwesen gesorgt. Nachdem nun in Folge der Reformation in den evangelischen Orten die Klöster aufgehoben und deren Vermögen anderen Zwecken zugewendet worden war, versiegte die bisherige Hauptversorgungsquelle der Armen plötzlich. Die unmittelbare Folge davon war, daß zahllose Bettler und Landstreicher brodlos wurden und sich in einer die öffentliche Sicherheit sichtlich gefährdenden Weise umhertrieben. Die katholisch gebliebenen Stände waren natürlich wenig geneigt, die reformirten Armen durch ihre Klöster und zahlreichen Stiftungen unterhalten zu lassen und griffen zu Ausweisungsmaßregeln. Dasselbe versuchten auch die reformirten Orte, wurden

1) Vgl. z. B. §§ 721 und 722 des privatrechtlichen Gesetzbuches für den Kanton Zürich.

2) Wir folgen hier theilweise der Darstellung von Dr. J. Conr. Rüscheler, Beiträge zur Geschichte des heimathlichen Gerichtsstandes. Zürich 1880 (S. 76 ff.), da derselbe bei Bearbeitung seiner Dissertation die noch ungedruckten Abschiede des Jahres 1551 und verschiedene Materialien aus dem Zürcher Staatsarchiv, welche für unseren Gegenstand von großem Werth und theilweise neu sind, benutzte.

aber bald durch die Verhältnisse belehrt, daß durch solches Vorgehen die Mißstände auf die Dauer nicht gehoben werden könnten, sondern vielmehr ein endloser Streit in der Eidgenossenschaft entstehen werde, wenn sich schließlich ein Jeder zu Ungunsten des Anderen so gut als möglich seiner Haut wehren wollte. Es blieb nichts Anderes übrig, als eine entscheidende staatliche Regelung des Armenwesens an die Hand zu nehmen. Zwar war die Absicht, welche man bei Inangriffnahme dieses Werkes hatte, zunächst nur darauf gerichtet, dem lästigen Bettler- und Vagantenwesen ein Ende zu machen; allein den polizeilichen Maaßregeln mußten solche folgen, welche auf die Dauer und auf wirklich gründliche Abhilfe berechnet waren. Im Jahre 1551 befaßte sich die Tagsatzung mit der Angelegenheit. Gewöhnlich nimmt man an, die Tagsatzung habe zunächst und in erster Linie dem Unwesen des Zuschiebens armer Leute von einem Kanton zum anderen ein Ende machen wollen und daher den Beschluß gefaßt: „Daß jeder Ort, auch jeder Flecken und jede Kirchhöre seine armen Leute selbst nach eines jeden Orts Vermögen erhalten solle.“ Die Sache verhält sich aber etwas anders. Der Tagsatzungsabschied von 1551 gibt hierüber näheren Aufschluß. Veranlassung zu dem mitgetheilten Beschlusse war eine Klage aus Luzern, daß vor den dortigen Herren und Oberen viele Bettler und andere arme Leute erschienen, deren Bettelbriefe weder genaue Bestimmungen über die Dauer ihrer Wirksamkeit noch über den Grund ihrer Ausfertigung enthielten. Mit solchen Bettelbriefen werde viel Unfug, namentlich von den „frömden, tütschen und welschen Bättlern“, getrieben, so daß in Zukunft die Orte und Landvögte (in den gemeinen Vogteien) dringend zu ermahnen seien, keinem Bettler einen Bettelbrief zu geben, „es wärent denn groß nothwendig sachen, als brünst und derglychen“. Fremden sollten gar keine Bettelbriefe ausgehändigt, denselben auch jegliches Almosen entzogen und keine Unterstützung irgend welcher Art verabreicht werden, damit sie nicht „unseren Lüten das Brot vor dem mund abstählen“.

Damit man aber dieser fremden Bettler um so schneller und sicherer los werden könne, wurde eine Zutheilung der einheimischen Armen an „jedes ort, land, statt, flecken und kilchhöre“ als zweckmäßig erachtet und angeordnet. Auf diese Weise wurde eine Kontrole über die eingebornen Bettler und eine Ausweisung der fremden ermöglicht. Erst nach und nach wurde das ursprünglich lediglich gegen das lästige Ueberhandnehmen auswärtiger Bettler gerichtete Interdikt indirekt von großer Bedeutung für das eidgenössische interkantonale Armenwesen. Die Stände begannen einzusehen, daß ihnen die Erläuterung und weitere Ausbildung des von der Tagsatzung anerkannten Prinzips zufalle und beschäftigten sich in der Folgezeit mit dieser ihnen zugewiesenen Aufgabe. Die Einzugsbriefe des sechszehnten Jahrhunderts enthalten regelmäßig eine Bestimmung über die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterstützung ihrer Armen; im Jahre 1686 und 1689 verordneten Schultheiß und Rath von Solothurn, daß, kraft der schon früher etwelchemal erlassenen Verordnungen, die Gemeinden dahin zu halten seien, ihre Armen selbst zu unterhalten; Bern erließ eine ganze Reihe von Verfügungen im angedeuteten Sinne, wovon die bekannteste die Bettelordnung von 1690.

Der Tagsatzungsbeschluß von 1551 (erneuert 1563) erwähnt Flecken und Kirchhöre. Unter ersterem Ausdruck ist offenbar die politische Gemeinde zu verstehen und es ist dies namentlich wichtig für die katholischen Kantone, wo in der Regel die Kirchverbände mit den bürgerlichen Gemeinden nichts zu thun haben. Dagegen in den reformirten Gegenden war die kirchliche Organisation (nach Zwingli's Auffassung und Ordnung) in engem Zusammenhang mit der staatlichen. Zwei der wichtigsten Seiten der Gemeindethätigkeit, die an und für sich auch der politischen Gemeinde hätten zufallen können,

nämlich die Armenpflege und die Sittenpolizei wurden sehr häufig den Kirchgemeinden übertragen und ihr Verband und ihre Organisation erhielt nun direkte Wichtigkeit auch für das weltliche Gemeinwesen. Nach Bluntschli[1]) ist bei den Kirchgemeinden die Oberaufsicht des Staates über die Verwaltung der Gemeindegüter zuerst entstanden und hat sich dann von da aus auch auf die weltlichen Gemeinden erstreckt. An die Spitze der Kirchgemeinde traten neben dem Pfarrer die Kirchenpfleger, Ehegaumer, Chorrichter u. s. f. und hie und da (so z. B. öfter die Chorrichter im Kanton Bern) wurden diese zugleich Vorsteher der weltlichen Gemeinde. Im Jahre 1571 wurde in Bern durch ein Mandat[2]) anbefohlen, „daß jedes Kirchspiel nach dem Inhalt der eidgenössischen Verordnungen für die Verpflegung seiner Armen zu sorgen habe". Angelegenheit der Kirchgemeinden wurde in den evangelischen Kantonen regelmäßig auch das Schulwesen. Erst später entstunden häufig durch Zersplitterung in kleinere Schulkreise besondere Schulgemeinden.

Mit Bezug auf das persönliche Bürgerrecht müssen wir uns aber die Sache noch etwas genauer ansehen. „Der Tagsatzungsbeschluß sanktionirt die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden nicht ganz im Allgemeinen; er fügt hinzu, daß jeder Flecken und jede Kirchhöre ihre Armen zu unterhalten habe. Das unscheinbare Wörtchen „ihre" ist von größter Bedeutung. Zunächst geht daraus hervor, daß die Gemeinden keineswegs zur Unterstützung aller in ihrer Gemarkung sich etwa aufhaltenden Armen verpflichtet waren, sondern daß ihnen nur ein gewisser Theil der Dürftigen zugeschieden wurde. Der Anspruch auf Unterhalt war also durch persönliche Requisite bedingt, die sich im Allgemeinen als bleibende, nicht bloß temporäre Verbindung mit der Gemeinde bezeichnen lassen. Bloßer Aufenthalt genügte nicht, während auf der anderen Seite nicht allein verarmte Dorfgenossen, sondern auch Fremde, welche sich mit der förmlichen Autorisation der Gemeinde in der Dorfgemarkung angesiedelt hatten, als almosengenössig betrachtet wurden. Begreiflicherweise mußte sich daraus ein engeres Band zwischen den Gemeinden und ihren Angesessenen oder Hintersäßen bilden, denn die ökonomische Belastung der Gemeinden legte es diesen nahe, ihren Personalbestand möglichst zu präzisiren. Der Staat konnte unmöglich den bisher von solchen Pflichten völlig befreiten Gemeinden Lasten auflegen, ohne ihnen zugleich ein Aequivalent in Rechten zuzugestehen. Vor allem mußte den Dorfgenossenschaften Freiheit gelassen werden, der Armuth in ihren Territorien so gut als möglich zu steuern. Sie erhielten daher die Befugniß, Dienstknechte und Mägde vor unbedachtsamen und vorzeitigen Heirathen zu warnen und diejenigen, welche in Folge der Nichtbeachtung einer derartigen Warnung später mit Weib und Kindern der Gemeinde zur Last fallen würden, des Dorfrechts zu entsetzen, ohne weiters zur Erhaltung derselben verpflichtet zu sein. Es kann das als eine Art polizeilicher Kompetenz aufgefaßt werden, doch ist wohl darauf zu achten, daß die Erwähnung eines Dorfrechtes auch für die Hintersässen einen bedeutsamen Fortschritt bezeichnet. Früher waren Hintersässen die in der Gemeinde Geduldeten, die keinen Antheil an den Nutzungen hatten; nunmehr, nachdem sich neben der Realgemeinde und den sonst beliebig Angesiedelten, noch eine dritte Korporation der Unterstützungsberechtigten ausgebildet hat, tritt jene Bedeutung in den Hintergrund. Hintersäß ist der Nichtbürger, gesetzt auch, was möglich ist, er sei der Inhaber einer Rechtsame. Im Laufe der Zeit wurden die früheren Hintersässen sämmtlich Bürger, d. h. Gemeindeangehörige im technischen Sinne und traten in dieser Eigenschaft den Nichtbürgern, den neuen Hintersässen,

---

1) Zürcher Staats- und Rechtsgeschichte II. S. 90.

2) Ed. Blösch, Betrachtungen über das Gemeindewesen im Kanton Bern und dessen Reform. Bern 1848, S. 17.

gegenüber. Es zeigt sich das auch darin, daß von nun an die Niederlassung in der Regel nur gegen den gesicherten Beweis gestattet wird, daß der Betreffende von seiner Heimathgemeinde, aus welcher er gekommen, fortwährend als Angehöriger anerkannt werde. Wäre diese Vorsichtsmaaßregel nicht getroffen worden, so hätte sich zu einer Zeit, wo der Eintritt in's Bürgerrecht noch nicht an eine bestimmte Form geknüpft war, jeder Aufenthalter nach einer gewissen Frist als Gemeindeangehöriger betrachten und im Verarmungsfalle Unterstützung beanspruchen können. Meistens wurde die Gemeindeangehörigkeit in der Weise festgestellt, daß die einheimischen, im Lande sich aufhaltenden Armen aufgefordert wurden, sich auf einen bestimmten Termin in ihre Gemeinden zu begeben und, falls sie verehelicht wären, sich daselbst haushäblich niederzulassen. Ein Jeder aber hatte seine Gemeinde an dem Orte, wo er geboren, erzogen oder sonst wohnhaft war. Der Arme hatte demnach eine gewisse Freiheit in der Bestimmung seiner zukünftigen Heimath, welche jedoch in anderer Weise wieder eingeschränkt wurde. So war z. B. die Konfession von bestimmendem Einfluß auf die Möglichkeit der Niederlassung und des Bürgerrechtes an einem Orte.

So gelangten die Gemeinden dazu die Zahl ihrer Angehörigen festzustellen, allein sie mußten auch für die Mittel der Unterstützung sorgen. Neben dem Vermögen der alten Realgemeinde bildeten sich mit der Zeit selbstständige Gemeindegüter zur Befriedigung der sich allmählig steigernden Gemeindebedürfnisse. Die Gemeindeanstalten, worunter wir in erster Linie an die Armen- und Siechenhäuser denken, wurden aus diesen Fonds unterhalten, zu deren Aeufnung oftmals auch Steuern von den Gemeindegenossen bezogen wurden. Es war durchaus billig, daß neu eintretende Bürger, welche ein Recht auf Unterstützung erwarben, angehalten werden konnten, auch an die Lasten der Gemeinde beizutragen. Der Ungerechtigkeit, welche die vermehrte Zahl der Anspruchsberechtigten gegenüber den alten Realgenossen zur Folge gehabt hatte, wurde hiedurch in passender Weise ein Aequivalent geboten.

So ist die Unterstützungspflicht recht eigentlich die Wurzel des schweizerischen Heimathsrechts, das dann maßgebend wurde für den Gerichtsstand in Vormundschafts- Ehesachen, Erbstreitigkeiten u. s. f. Die Polizei über die Armen, das Aufsichts- und Kontrollrecht über dieselben stärkte die Selbstständigkeit der Gemeinden. Das Verhältniß zwischen den Gliedern derselben wurde aus einem temporären ein dauerndes und vererbliches, der Gemeindegenosse war zeitlebens, wo immer er sich aufhalten mochte, so lange er nicht sein Bürgerrecht mit einem anderen vertauschte an seine Heimath gebunden. Nicht wie früher wurde das Band mit dem Domizilswechsel gelöst. Es war, ähnlich dem städtischen Bürgerrecht, die Angehörigkeit unabhängig vom Wohnsitz.

In den Städten war die Entstehung eines persönlichen Bürgerrechtes, wenn auch auf einer anderen Basis ruhend (Burgrecht des Mittelalters als Schutz und Trutz mit privilegirtem Gerichtsstand) von selbst gegeben, in den Landgemeinden wurde es hervorgerufen durch die Armenunterstützungspflicht, aber es gilt nun der gleiche Grundsatz des Heimatsrechts für Stadt- und Landgemeinden. Im XVII. Jahrhundert strebt das Patriziat in den regierenden Städten darnach sich abzuschließen und die Aufnahme neuer Elemente in den Bürgerverband zu erschweren und Hand in Hand damit gehen ihre Maßregeln gegen die „Hintersäßen", welche sich nicht ins Bürgerrecht aufnehmen lassen wollen und doch ihren Aufenthalt in der Stadt nahmen. Mancherwärts wurde ihnen die Fähigkeit Häuser und Grundeigenthum zu erwerben ausdrücklich abgesprochen, während sie doch zur Bezahlung von Steuern angehalten wurden. Wir haben also sowohl in den Stadt- als in den Landgemeinden neben den Bürgern, freilich in mäßiger Zahl auch Nichtbürger, Schutzverwandte, An-, Bei-, Hintersäßen, die heute unter dem Namen

von „Niedergelassenen" und „Aufenthaltern" erscheinen, in älterer Zeit aber je nach Ort und Verhältnissen in verschiedenen Abstufungen vorkommen, von den Rechten der Bürger mehr oder weniger ausgeschlossen waren, aber als Entgeld für Duldung und Schutz an die Gemeinde gewisse Leistungen und Gebühren zu entrichten hatten.

Zu erwähnen ist hier noch das Staatsbürger- oder Landrecht. Heut zu Tage erscheint es als etwas ganz Selbstverständliches, daß Niemand Gemeindebürger sein kann, ohne zugleich auch das Kantons- und Schweizerbürgerrecht zu besitzen. Dem war früher nicht so. Erst seit der zweiten Hälfte des XVI. Jahrhunderts kam der Grundsatz auf, daß für die Aufnahme von Hintersassen in eine Gemeinde die Bewilligung der Regierung und die Bezahlung eines Schutz- oder Schirmgeldes an dieselbe erforderlich sei. Damit war die Verbindung von Gemeinde und Staat hergestellt. Aus der ursprünglichen Bewilligung an die Gemeinden wurde ein „Landrecht", das die Obrigkeit bald direkt ertheilte und dessen Erwerb regelmäßig von dem vorgängigen Ausweis über den Besitz eines Ortsbürgerrechtes abhängig gemacht wurde. Zwar kamen Fälle von Landsassen ohne Gemeindebürgerrecht vor aber man suchte ihre Zahl bestmöglichst zu vermindern. Bekannt sind die unerquicklichen Anstände, die der Eidgenossenschaft noch in unserm Jahrhundert aus dem Heimathlosenwesen[1]) erwuchsen. In den Gebirgsgegenden ist das Landrecht schon älter und fiel, wenigstens bis zur Bildung kleiner, selbstständiger Gemeinden, mit dem Gemeindebürgerrecht zusammen. Als sich später die Entwicklung derjenigen in den ebenen Gegenden näherte, kam auch hier der Grundsatz der Unzertrennlichkeit des Landrechtes und Gemeindebürgerrechtes zur Anerkennung.

Eine wesentliche Aenderung und den Ausgangspunkt für das heutige Gemeindewesen brachte der helvetische Einheitsstaat. Jetzt sollte die öffentliche Natur der Gemeinde und die Gleichberechtigung der Bürger zur vollen Geltung gelangen. Das Staatsbürgerthum sollte in den Vordergrund und das Gemeindebürgerrecht in zweite Linie treten. Allein durch einen Kompromiß mit dem Ueberlieferten suchte man einen völligen Bruch mit dem bisherigen System zu vermeiden. Jede Gemeinde erhielt eine doppelte Organisation. Das Gemeindebürgerrecht, die Bürgergemeinde und ihr Eigenthum am Gemeindegut blieben bestehen und die Verwaltung des letzteren wurde einer bestimmten Verwaltungskammer übertragen. Die Armenversorgung blieb dieser Bürgergemeinde zugewiesen. Aber daneben wurde eine Einwohnergemeinde geschaffen, zu welcher alle am Ort seit fünf Jahren niedergelassenen helvetischen Aktivbürger gehörten. Sie hatte alle übrigen öffentlichen Bedürfnisse der Gemeinde in den Kreis ihrer Wirksamkeit zu ziehen und wurde von der aus ihrer Mitte durch Wahl hervorgegangenen Munizipalität (Gemeinderath) regiert. Dadurch erst gewann die Gemeinde einen politischen öffentlichen Charakter als lebendiges organisches Glied der Staatsgemeinschaft.

Zu weit ging aber die helvetische Republik darin, daß sie einen Zwang zur Aufnahme in's Gemeindebürgerrecht statuirte und dadurch den Gemeinden die Selbstständigkeit entzog. Ein Gesetz über die Bürgerrechte vom 13. Hornung 1799, nachdem es in Art. 11 bestimmt hatte, daß das Einkaufsgeld mit dem Werth der Gemeinde- und Armengüter im Verhältniß stehen solle, sagt in Art. 12: „Jede Gemeinde, welche Gemeinde- und Armengut besitzt, muß einen jeden helvetischen Staatsbürger zum Antheilhaber dieser Gemeinde- und Armengüter annehmen, sobald er solches fordert, ein bestimmtes Einkaufsgeld ausbezahlt und sich in dem Gemeindebezirk niederläßt".

Die Mediationszeit hielt noch an dem Grundsatz der freien Niederlassung und der freien Ausübung von Handel und Gewerbe für die Einheimischen fest; allein es war

1) S. oben Abschn. II. § 11 litt. f.

nun Sache der Kantonalgesetzgebung, die Gemeindeeinrichtungen zu organisiren. Im Großen und Ganzen geschah dies auf der Basis der helvetischen Gesetzgebung; doch kehrte man in den Gebirgskantonen zu den früheren Einrichtungen zurück. Das Stimmrecht der Ansässen in Gemeindesachen wurde theils ferner gewährt, theils beschränkt, theils ganz zurückgezogen.

Die Restaurationsperiode von 1815 an war der Entwicklung der Gemeindefreiheit nicht günstig, indem der Bundesvertrag über das Niederlassungsrecht nichts statuirte und dadurch dasselbe völlig in den Bereich der Kantonalsouveränetät stellte.

Doch fand sich eine Mehrheit von 13 Ständen, die sich zur Aufrechthaltung des gewonnenen Prinzips in dem Niederlassungskonkordat vom 10. Juli 1819 verbanden. Einige andere Kantone schlossen sich wenigstens in der Praxis an. Uri, Schwyz, Unterwalden und Wallis behielten sich ganz freie Hand vor und Appenzell J. Rh. anerkannte den Reciprocitätsgrundsatz nur gegenüber Katholiken. Gemäß jenem Konkordat wurde die Niederlassung abhängig gemacht von der Beibringung eines Heimathscheines. Dieser ist eine Urkunde, durch welche der alte Heimathsverband im neuen Wohnsitz festgehalten werden soll; er bescheinigt die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde, die bereit ist, ihren Bürger jederzeit wieder aufzunehmen. Heimath bedeutet also hier speciell die Gemeinde, der man als Bürger angehört, während andere Konkordate beim Verlust des „Heimathsrechtes" offenbar an das kantonale Staatsbürgerrecht denken. Ein neuer Beweis für den engen Zusammenhang, für die fast regelmäßige Unzertrennlichkeit der beiden Bürgerrechte [1])! In den Heimathscheinen tritt die nun zum Abschluß gelangte Ausbildung eines rein persönlichen Bürgerrechtes außerordentlich prägnant hervor. Auf Grund einer amtlichen Urkunde, ohne Rücksicht auf irgendwelche territoriale Erforderniße, verpflichtet sich eine Gemeinde zur Wiederaufnahme ihrer Bürger und zu ihrer Erhaltung im Verarmungsfalle.

Nachhaltiger waren die Veränderungen in der sog. Regenerationsperiode der Dreißigerjahre. Die kantonalen Verfassungen und die auf ihnen beruhende Gesetzgebung begannen mit der Stellung und der Verwaltung der Gemeinden, sowie mit der Oberaufsicht des Staates über dieselben sich genauer zu beschäftigen. Es wurde nun klar ausgeschieden die Gemeinde als Bestandtheil des Staatsorganismus mit bestimmten öffentlichen Aufgaben auf ihrem Gebiete (Straßen, Polizei, Schulwesen) und die Gemeinde als lokaler Verband mit individuellen Bedürfnissen. Der große Fehler war nur der, daß man in der Gleichstellung der Städte und Landgemeinden zu weit ging. Die Ausscheidung der Nutzungsgenossenschaften als privatrechtliche Korporationen nahm ihren Fortgang und das Gemeindegut wurde vom Korporationsgut gesondert. Dagegen traten an vielen Orten die Bürgerverbände den Einwohnergemeinden gegenüber, welche letztere um so mehr an Bedeutung gewannen, als man sich mit einheitlicher Regelung des Niederlassungsverhältnisses befaßte.

Die Bürger sind durch Geburt (bei Frauen Einheirathung) oder Bürgerrechtserwerb (Einkauf) Ortsangehörige und Heimathberechtigte in der Gemeinde geworden. Ihnen kommt der ideelle Mitantheil an dem, nach Ausscheidung des Nutzungsgutes übrig gebliebenen, Gemeindevermögen zu. Sie haben ein absolutes Stimmrecht und Wohnrecht in der Gemeinde, finden mit ihrer Familie jederzeit Aufnahme dort und haben im Verarmungsfalle rechtlichen Anspruch auf öffentliche Unterstützung. Ueberhaupt sind ihnen

---

1) Wir haben im zweiten Abschnitt, § 12, Z. 3 bereits darauf aufmerksam gemacht, daß es staatsrechtlicher Grundsatz in der Schweiz ist, daß das Gemeindebürgerrecht die Voraussetzung des Kantons- und des Schweizerbürgerrechts ist. Je das letztere setzt das erstere voraus und deßhalb muß auch für die Heimathlosen ein Gemeindebürgerrecht ausgemittelt werden.

alle Rechte, Vortheile und Nutzungen zugänglich, über welche die Gemeinde in ihren Gemeindeanstalten disponiren kann. Ihre Legitimation ist die Eintragung in's Bürgerbuch, und ihr Beglaubigungsschreiben, wenn sie anderwärts sich ansässig machen, der Auszug aus diesem Bürgerregister, der Heimathschein. Anders die bloßen Einwohner. Sie leiten den Titel für den öffentlichen Aufenthalt aus dem bloßen Niederlassungsrecht ab und aus der darauf gestützten speziellen Niederlassungsbewilligung der Orts- oder Kantonsbehörde. Diese Bewilligung hängt von gewissen Erfordernissen ab, welche die Kantone, mit Vorbehalt, früher der Konkordate und jetzt der Bundesverfassung, selbstständig aufstellen können.

Die Bundesverfassung von 1848 hat, wie wir schon oben in § 12 Z. 2 berührt haben, die Freiheit der Niederlassung als Princip für die ganze Eidgenossenschaft proklamirt und die Stellung der schweizerischen Niedergelassenen einheitlich und definitiv geordnet. Art. 41 dieser Constitution verordnete in Satz 4: „Der Niedergelassene genießt alle Rechte des Bürgers des Kantons, in welchem er sich niedergelassen hat, mit Ausnahme des Stimmrechtes in Gemeindeangelegenheiten und selbst die Ausübung des Stimmrechtes in kantonalen Angelegenheiten war nach Art. 42 erst nach längerem Aufenthalt gestattet, dessen Dauer durch die Kantonsgesetzgebungen bestimmt, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden durfte.

Viel weiter und unseres Erachtens zu weit geht die Bundesverfassung von 1874. Sie enthält in den Art. 43 und 45 folgende Bestimmungen:

Art. 43: „Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger".

Als solcher kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitze Antheil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.

Niemand darf in mehr als einem Kantone politische Rechte ausüben.

Der niedergelassene Schweizerbürger genießt an seinem Wohnsitze alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindsbürger. Der Mitantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.

Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrathes".

Art. 45. „Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimathschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift [1]) besitzt.

Ausnahmsweise kann die Niederlassung denjenigen, welche in Folge eines strafgerichtlichen Urtheils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, verweigert oder entzogen werden.

Weiterhin kann die Niederlassung denjenigen entzogen werden, welche wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, sowie denjenigen, welche dauernd der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last fallen und deren Heimathgemeinde, beziehungsweise Heimathkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt.

---

1) Art. 41 der B.-V. von 1848 hatte noch zwei andere Erfordernisse aufgestellt, nämlich 1. ein Zeugniß sittlicher Aufführung und 2. eine Bescheinigung, daß der Betreffende in den bürgerlichen Rechten und Ehren stehe.

In Kantonen, wo die örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, daß dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimathkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohlthätigkeit zur Last gefallen seien.

Jede Ausweisung wegen Verarmung muß von Seite der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimathlichen Regierung zum Voraus angezeigt werden.

Der niedergelassene Schweizerbürger darf von Seite des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft und mit keinen anderen besonderen Lasten behufs der Niederlassung belegt werden. Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern als den Ortsbürger.

Ein Bundesgesetz wird das Maximum der für die Niederlassungsbewilligung zu entrichtenden Kanzleigebühr bestimmen".

Formell überläßt die Bundesverfassung die Ordnung des Gemeindewesens den Kantonen, aber materiell macht sie einen gewaltigen Eingriff in diese Freiheit, indem schon nach drei Monaten jeder schweizerische Niedergelassene in der Domizilsgemeinde mitzustimmen berechtigt ist. Damit ist das Prinzip der Einwohnergemeinde förmlich sanktionirt, wobei freilich den Kantonen noch die Möglichkeit geboten ist, den Kreis der „rein bürgerlichen Angelegenheiten" nach ihrem Belieben festzusetzen. Doch werden unzweifelhaft die Befugnisse der Bürgergemeinden mehr und mehr auf ihre unantastbaren Privatrechte am Gemeinde- und Korporationsgut, sowie an den bürgerlichen Gemeindeanstalten zurückgedrängt werden.

Im Ganzen ist die Tendenz der Bundesverfassung, die gesammte Bevölkerung am Leben der Gemeinde ihres Wohnsitzes zu betheiligen, eine durchaus gesunde und wohlgemeinte; allein die Gefahr liegt nahe, daß von den bloß vorübergehend sich aufhaltenden Elementen (der sog. flottanten Masse) größere Unternehmungen und Ausgaben beschlossen werden, an welche die Mehrzahl der Stimmenden gar nicht beiträgt. Diesem Uebelstande könnte wenigstens einigermaßen vorgebeugt werden, wenn die Kategorie der sog. Aufenthalter (résidents [1]) von den Niedergelassenen (établis) durch die Bundesgesetzgebung scharf abgegrenzt und den ersteren das Stimmrecht in der Gemeinde erst nach einem Jahre gewährt würde.

Allein das will die Fortschrittspartei nicht; es ist noch nicht gelungen, jenen Unterschied in befriedigender Weise zu präzisiren und das in Art. 47 der Bundesver-

---

1) Dieser Begriff ist noch immer ein schwankender. Das frühere Zürcherische Gemeindegesetz vom Jahre 1866 hatte in § 60 als bloße Aufenthalter qualifizirt: Die Handwerksgesellen, Fabrikarbeiter, Dienstboten, die Schüler und Studirenden an Unterrichtsanstalten, Lehrlinge, Kost- und Pflegekinder, Personen die in staatlichen Kranken- oder Versorgungsanstalten untergebracht sind und endlich Personen mit und ohne Familie, welche sich nicht länger als ein Jahr im Kanton bezw. in einer anderen als ihrer Heimathsgemeinde aufhalten und kein Geschäft auf eigene Rechnung betreiben, ja sogar solche Personen, welche nur vorübergehend, d. h. nicht länger als drei Monate ein selbstständiges Geschäft im Kanton betreiben. Allein da die B.-V. von 1874 jedem Schweizerbürger die Rechte der Kantonsbürger sichern will und dem Niedergelassenen schon nach drei Monaten ein Stimmrecht in kantonalen und Gemeinde-Angelegenheiten gewährt, so waren obige Beschränkungen nicht mehr haltbar und das neue jetzt in Kraft befindliche Gemeindegesetz von 1875 ließ jene Definition ganz fallen. Faktisch gestaltet sich jetzt im Kanton Zürich die Sache so, daß der kantonsfremde Schweizerbürger an seinem Domizil nur während der ersten drei Monate ein bloßer Aufenthalter, d. h. ohne Stimmrecht und ohne Steuerpflicht ist. Nach dieser Frist stimmt er auch in Gemeindesachen (Gesetz betr. das Gemeindewesen von 1875, Art. 40 Z. 2 und 3). Während der Kanton Zürich mit Bezug auf die schweizerischen Aufenthalter sehr liberal vorgegangen ist, beschränken dagegen andere Kantone das Stimmrecht derselben in höherem oder geringerem Maaß. So gewährt Schwyz den schweizerischen Aufenthaltern ein Stimmrecht erst nach einem Jahr. Diese Ungleichheiten sollten durch ein Bundesgesetz gehoben werden.

fassung vorgesehene Bundesgesetz läßt noch immer auf sich warten. Wir werden unten zeigen, daß und warum diese Frage für die romanische Schweiz von viel geringerer Bedeutung ist, als für die deutsche.

II. **Gegenwärtiger Zustand des Gemeindewesens**[1]). 1. Natur und Arten der Gemeinden. Betrachten wir nun nach dieser historischen Einleitung über die Ausbildung des schweizerischen Gemeindewesens und des damit zusammenhängenden persönlichen Bürgerrechtes den heutigen Rechtszustand in einem Gesammtüberblick, so ist vor Allem hervorzuheben, daß jede Gemeinde eine doppelte Funktion zu erfüllen hat. In erster Linie bildet die Gemeinde einen Bestandtheil des Staatsorganismus, sie ist die zur Ausübung des Wahlrechtes, der Gesetzgebung (Abstimmung über Gesetze) und Durchführung der Verwaltung bestimmte Vereinigung. In Angelegenheiten allgemeiner öffentlicher Natur dienen ihre Behörden gemäß den besonderen Bestimmungen der eidgenössischen und der kantonalen Gesetze und Verordnungen als Vollziehungsorgane der allgemeinen Landesverwaltung.

Ihre zweite Funktion aber besteht in der Pflege ihrer besonderen lokalen Angelegenheiten und Interessen, wobei ihr innerhalb der Grenzen der Staatsverfassung eine gewisse Autonomie gestattet ist. Sie verwaltet — immerhin unter Oberaufsicht des Staates — und benutzt für ihre Angehörigen die Gemeindeanstalten, Güter und Stiftungen in der durch Verfassung, Gesetz, Statut oder Stiftungsurkunde vorgeschriebenen Weise.

Wenn wir die erstgenannte Aufgabe der Gemeinde als die wesentliche in's Auge fassen, oder wenn wir den gesammten objektiven Zweck der Gemeinde in einer einzigen Form zum Ausdruck gelangen lassen wollen, so stellt sich uns die politische Gemeinde (la municipalité), d. h. die Vereinigung von Bürgern und Einwohnern als die wahre Gemeinde dar, die anderen sogenannten Gemeinden sind alsdann entweder Unterabtheilungen oder lokale Verbände für ganz besondere privatrechtliche, Kirchen- oder Schulzwecke.

In juristischer Beziehung ist bei den oft hervortretenden Konflikten zwischen den Bürgern und den Einwohnern besonders wichtig, aber auch schwierig, das Rechtsverhältniß genau zu bestimmen, in welchem die Gemeindebürger zu den Gemeindegütern stehen. Gehören diese Güter ausschließlich der Bürgergemeinde[2])? oder gehören sie der politischen Gemeinde als öffentlicher juristischer Person an? Von besonderen Stiftungen sehen wir hier ganz ab und ebenso macht die Frage keine Schwierigkeit für kirchliche oder Schulgüter. Nur um das wirkliche Gemeindegut handelt es sich und die richtige Lösung ergibt sich bloß, wenn wir eben jene Doppelstellung der Gemeinde richtig würdigen.

Ursprünglich bildet ja der Bürgerverband die Gemeinde. Die Bürger und nur sie bilden die physische Unterlage der zur Einheit erhobenen juristischen Person. Sie stehen also in einer besonderen vermögensrechtlichen Beziehung zum Korporationsgut; sie besitzen das natürliche Recht der Vertretung und der Verfügung über dasselbe und wenn man nur die abstrakte Eigenthumsfrage zu lösen hätte, so würden wir nicht anstehen, die juristische Person der Bürgergemeinde als Eigenthümerin zu erklären. Allein die Gemeinden als Glieder des Staatsorganismus haben eine bestimmte staatsrechtliche Stellung, öffentliche Rechte, aber auch öffentliche Verpflichtungen, für welche sie mit ihren Gütern in einem gewissen Umfang einstehen müssen und wodurch sie in ihrem

---

1) Sämmtliche Kantone besitzen mehr oder minder ausführliche Spezialgesetze über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden. Sehr umfassend und klar redigirt ist z. B. diejenige von Baselland vom 14. März 1881.

2) Es sind freilich die lokalen und historischen Verhältnisse oft ganz verschieden und daher in jedem einzelnen Fall genau zu prüfen.

Verfügungsrecht beschränkt werden. Um dieser öffentlichen Stellung willen greift die Gesetzgebung und Verwaltung des Staates unmittelbar bestimmend in die Thätigkeit der Gemeinden ein und diese öffentliche Seite muß auch für das privatrechtliche Verhältniß der Güter als wirksam anerkannt werden. Würden sich die Bürger in Verkennung dieser öffentlichen Verpflichtungen, für ihren Privatnutzen den vollen Ertrag der Güter zuwenden, so wäre dies so gut eine Rechtsverletzung, wie wenn umgekehrt der Staat sich selbst diese Güter zuwenden oder mit gänzlicher Verkennung der historischen Entwicklung sie ausschließlich der Einwohnergemeinde zuerkennen wollte[1]).

Die Geschichte der Entstehung und Aeufnung dieser Güter würde wohl fast überall zeigen, daß die Steuern, Vergabungen, Ansäßengelder u. s. f., aus denen sie zusammengewachsen, vom XVI. Jahrhundert an in speziellem Zusammenhang mit der öffentlichen Bedeutung der Gemeinde gestanden haben. Daher müssen beide Interessen gewahrt werden. Wie man auch die Eigenthumsfrage entscheiden möge, dem Ertrage und der Verwendung nach dienen diese Güter den allgemeinen Zwecken der politischen Gemeinde.

Es ist daher gewiß am richtigsten, sowie es die Zürcher Gesetzgebung über das Gemeindewesen gethan hat, den Dualismus einer besonderen Einwohner- und einer besonderen Bürgergemeinde zu vermeiden und den Schwerpunkt in die politische Gemeinde zu verlegen, ohne dabei spezielle und wohlerworbene Privatrechte der Bürger an besonderen bürgerlichen Gütern und Stiftungen zu verletzen.

Wir unterscheiden also:

1. Die politische oder Einwohnergemeinde mit vorwiegend öffentlichem Charakter. Diese ist überall in der Schweiz anzutreffen, wenn sie auch verschiedene Bezeichnungen führt, so in Zürich, Graubünden, Schaffhausen und St. Gallen: politische Gemeinde; in Bern und Luzern: Einwohnergemeinde; in Schwyz: Kirchgemeinde; in Waadt, Thurgau und anderswo: Munizipalgemeinde. In Uri und Urseren fallen eigentlich die politischen Gemeinden mit den beiden Bezirken zusammen, in Appenzell J. Rh. ist es schwer zu sagen, ob die Gemeinde — richtiger die ursprünglichen Rhoden — im Staate oder der Staat in der Gemeinde aufgeht.

2. Als eine subordinirte Gemeindeform erscheinen im Kanton Zürich die Civilgemeinden, kleinere Ortsverbände, die aber in den alten und ursprünglich rein landwirthschaftlichen Gemeinden des Mittelalters ihren Ursprung haben. Sie sind jetzt ein bloßes Unterglied der politischen Gemeinde, eine Art Dezentralisation derselben. Einzelne Objekte der Gemeindeverwaltung, wie Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung, Feuerlöschwesen und Aehnliches sind hier ausgeschieden und lokal organisirt[2]).

3. Die Bürgergemeinde, Ortsbürgergemeinde, commune bourgeoise, bildet oft mit der Einwohnergemeinde eine äußere Einheit, zuweilen hat sie ihre eigenen Verwaltungsorgane für Geschäfte rein bürgerlicher Natur. Das erstere ist der Fall in Zürich, Luzern, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Thurgau, Tessin, Waadt, das letztere namentlich in Bern, Aargau, Obwalden, Wallis. In St. Gallen ist die Trennung eine fakultative.

4. Die Nutzungskorporationen, die Ueberreste der alten Markgenossenschaft, haben heute keine öffentliche Bedeutung mehr, sondern nur den Charakter einer privatrechtlichen Korporation, fallen also durchaus nicht unter den Begriff der Gemeinden. Dagegen sind die ländlichen Gemeinden, wie wir oben gezeigt haben, aus ihnen hervorgegangen und die Ausscheidung hat erst in der neuesten Zeit stattgefunden. Auch diese

1) S. v. Wyß a. a. O. II. S. 69 und 70.

2) Das Streben der Zürcher Staatsbehörden nach Vereinfachung dieser Verhältnisse m. a. W. Aufhebung und Verschmelzung dieser Civilgemeinden war bis jetzt ein erfolgloser. Das Volk hängt mit Zähigkeit an dieser alten Einrichtung.

Korporationen haben ihre Versammlungen, ihre Vorsteher ähnlich den Gemeinden. In Zürich heißen sie: Allmendgenossenschaften, in Bern: Rechtsamebesitzer, in Luzern: Korporationsgemeinden, in Nidwalden: Uertenen, in Obwalden: Theilsame, in anderen Bergkantonen: Alpgenossenschaften, in Tessin: Patriziate.

5. Ein koordinirter Verband ist die Kirchgemeinde, die Kirchhöre, die Parochie, zur Pflege der kirchlichen Interessen. Gewöhnlich ist mit den Kirchgemeinden die Sorge für das Armenwesen verbunden; wenn nicht, liegt es den Bürgergemeinden ob. Die Genossen einer und derselben Konfession treten auch hier in einer allgemeinen Versammlung zusammen, wählen ihre Organe (Kirchenpflege) und Beamten und führen die Aufsicht über das kirchliche Vermögen. Daß die Umschreibung der Kirchgemeinden nicht immer mit derjenigen der politischen zusammenfällt, wurde bereits erwähnt. Aber es gibt auch oft innerhalb einer und derselben politischen Gemeinde eine evangelische und eine katholische Kirchgemeinde.

6. In mehreren Kantonen haben sich aus dem Kirchenverband auch die Schulgemeinden gestaltet für die Pflege des Primarunterrichtes. Der Sekundarunterricht dagegen kann Sache einer größeren politischen Gemeinde oder eines Verbandes mehrerer Gemeinden sein, so daß man dann wieder, wie z. B. im Kanton Zürich, von einem Sekundarschulkreis spricht. Das höhere Unterrichtswesen ist Sache des Staates, also des Kantons (und des Bundes). In Graubünden und Waadt fällt das Schulwesen in den Bereich der politischen Gemeinde; überhaupt aber betrachtet man in der romanischen Schweiz die Kirchspiele und die Schulverbände nicht als Gemeinden.

2. Die persönliche Grundlage der Gemeinde. Der Besitz der öffentlichen Rechte der Gemeinde hängt von zwei subjektiven Voraussetzungen ab, einerseits von der Nationalität, andererseits von der staatsbürgerlichen Handlungsfähigkeit, dem sogen. Aktivbürgerrechte. Nur der Schweizer [1]) ist stimmberechtigt und wahlfähig, und ebenso nur Derjenige, welcher das Alter der Volljährigkeit erreicht und nicht nach der kantonalen Gesetzgebung in seinen Ehrenrechten zurückgesetzt wurde, z. B. durch ein Strafurtheil, durch Konkurs (Geldstag), durch dauernde Almosengenössigkeit und Aehnliches. Im Einzelnen differiren die Erfordernisse in den einzelnen Kantonen.

Unter den Gemeindeeinsassen haben wir die zwei Hauptklassen von Bürgern und Niedergelassenen zu unterscheiden.

Jene sind durch Geburt (Einheirathung bei Frauen) oder Bürgerrechtserwerb (Einkauf) Ortsangehörige und Heimathsberechtigte in der Gemeinde geworden. Ueber ihre Rechte und ihre juristische Stellung zum Gemeindegut haben wir uns oben bereits ausgesprochen. Sie sind die alten Vollbürger, denn ihnen stehen alle Rechte, Vortheile und Nutzungen zu, über welche die Gemeinde disponiren kann. Ihre Legitimation ist die Eintragung in's Bürgerbuch und ihr Beglaubigungsschreiben, wenn sie anderwärts sich niederlassen, der Auszug aus diesem Register, der Heimatschein.

Die Nichtbürger, Schweizer wie Ausländer, leiten dagegen den Titel für ihren örtlichen Aufenthalt aus dem Niederlassungsrecht, das ihnen durch die Bundesverfassung oder durch Staatsverträge zugesichert ist. Es bedarf einer hierauf gestützten speziellen Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung [2]). Während früher diese Bewilligung namentlich mit Beziehung auf die Zeit, die vorausgehen mußte, in den einzelnen

1) Daß es hiervon in gewissen Kirchengemeinden eine Ausnahme gibt, berührt uns hier nicht und ändert nichts am Prinzip. Im Gegentheil bestätigt dies den oben ausgesprochenen Satz, daß der Begriff der wahren schweizerischen Gemeinde auf Kirchen- und Schulverbände nicht paßt.

2) Ueber die sogen. Aufenthalter s. oben N. 1 S. 129 am Schluß der historischen Einleitung.

Kantonen an verschiedene Bedingungen geknüpft war, ist sie, wie wir oben sahen, durch Art. 45 der Bundesverfassung von 1874 für alle Schweizer gleichmäßig normirt und es darf auch von diesen keine Niederlassungsgebühr mehr bezogen werden, sondern eine bloße Kanzleigebühr. In den Niederlassungsgebühren, deren Größe in den einzelnen kantonalen Gesetzen auf verschiedener Grundlage bestimmt war, erblickte man früher einen Ersatz für die Leistungen der öffentlichen Gemeindegüter an die ordentlichen Gemeindebedürfnisse (Straßenunterhalt, Beleuchtung u. s. f.), welche auch den Niedergelassenen zu gut kamen. Im früheren Zürcher Gemeindegesetz vom Jahre 1866 hatte man sodann unterschieden Niedergelassene mit und ohne Grundeigenthum. Die ersteren wurden zu gewissen Steuern herbeigezogen und erhielten hiefür dann auch das entsprechende Stimm- beziehungsweise Steuerbewilligungsrecht. Dieses Alles ist nun durch die Bundesverfassung von 1874 nivellirt. Das Bürgerprinzip ist dadurch im Wesentlichen durchbrochen. Dagegen ist der Nichtantheil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten den Niedergelassenen entzogen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas Anderes bestimmen würde (B.-V. Art. 43, Abs. 4). Insofern hat der Gegensatz von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde immer noch eine Bedeutung. Abgesehen von denjenigen Kantonen, wo der Dualismus äußerlich durch besondere Behörden in die Erscheinung tritt, ist die Mischung beider Elemente in verschiedener Weise, bald einfacher, bald komplizirter vollzogen [1]).

In der Regel bilden die Bürger- und die Einwohnergemeinden zusammen eine äußere Einheit, sie halten nur eine Versammlung, wobei zuerst die allgemeinen Angelegenheiten von der gesammten stimmberechtigten Einwohnerschaft berathen und erst nachher die rein bürgerlichen Geschäfte nur von den Bürgern erledigt werden. Dabei besteht aber als Verwaltungsbehörde nur ein und derselbe Gemeinderath. Sodann ist zuweilen festgesetzt, daß dieser nur aus Bürgern bestehen dürfe, oder daß auch die Niedergelassenen in einem gewissen Verhältniß der Zahl darin vertreten sein sollen. Oder es können zwei besondere Verwaltungsorgane neben einander bestehen.

Während dieser Dualismus mehr bloß für die politische Gemeinde in's Gewicht fällt, denn die Kirch- und Schulgemeinden beruhen ihrer ganzen Beschaffenheit nach auf dem Einwohnerprinzip, kommt es doch zuweilen vor (z. B. im Thurgau), daß auch diese letzteren Verbände in Bürger- und Einwohnergemeinden mit besonderen Organen sich spalten.

In einzelnen Kantonen hat zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde eine Güter- und Vermögensausscheidung stattgefunden, so z. B. in Bern; in anderen dagegen steht das Gemeindevermögen unter Einer Verwaltung und dient in erster Linie den Bedürfnissen der gesammten Einwohnergemeinde. Dies ist in verschiedenen kantonalen Gemeindegesetzen, z. B. in Zürich, Schaffhausen, Thurgau, Waadt ausdrücklich gesagt. So sagt das Gemeindegesetz des letzterwähnten Kantons: La commune (worunter hier die Bürgergemeinde zu verstehen ist) doit verser chaque année dans la caisse de la municipalité l'excédant des recettes sur les dépenses du budget communal [2]).

Dies dürfte auch das durchaus Richtige sein.

3. Aeußere Organisation der Gemeinden. Wir müssen uns auch hier auf einen Gesammtüberblick beschränken; eine detaillirte Aufführung aller Gemeindeformen und

1) Um zu verhüten, daß in einer Gemeinde die Mehrzahl der Einwohner aus Niedergelassenen statt aus Bürgern bestehe, was namentlich in den größeren Städten und industriellen Ortschaften leicht der Fall sein kann, hat das Zürcher Gemeindegesetz von 1875 in Art. 25 die Bestimmung getroffen, das niedergelassene Kantons- und Schweizerbürger, welche seit 10 Jahren in der Gemeinde wohnen, das Bürgerrecht ohne Einkaufsgebühr erhalten.

2) Loi sur les communes et municipalités du 17 mars 1875. Recueil des lois XIII. p. 6.

Gemeindebehörden wäre nur möglich in einer Spezialdarstellung für jeden einzelnen Kanton. Das allen schweizerischen Land- und Stadtgemeinden gemeinsame oberste Organ ist die Gemeindeversammlung, in den romanischen Kantonen assemblée générale geheißen. Sie besteht aus den sämmtlichen in der Gemeinde wohnenden stimmberechtigten Kantons- und Schweizerbürgern und wählt den Gemeinderath, die Einzelbeamten und auch die Angestellten, soweit die Wahl letzterer nicht dem Gemeinderath selbst zukommt. In analoger Weise wählen die Kirch- und Schulgemeinden ihre Kirchen- und Schulpflege, die Geistlichen, Lehrer und Angestellten. Allein mit Bezug auf die Kompetenz der Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde besteht nun folgender tiefgreifende Unterschied zwischen der deutschen und der romanischen Schweiz. In den deutschen Kantonen, also in dem weitaus größeren Theil der Schweiz, bildet die Gemeindeversammlung das eigentliche Centrum und den Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung und des Gemeindelebens. Sie selbst entscheidet materiell über alle Fragen, über Bauten, Anschaffungen jeder Art, Subventionen an Eisenbahnen, Anleihen, Steuern u. s. f. Sie kontrollirt auch die Verwaltung. In den Kantonen Freiburg, Waadt und Neuenburg und in der Stadt Genf[1]) dagegen beschränkt sich die Thätigkeit der Gemeindeversammlung auf einen Wahlakt. Sie ernennt nämlich wenigstens in den größeren Gemeinden einen sogenannten conseil général, der bis auf 40 Mitglieder zählen kann und der alle Attribute der Gemeindeversammlung hat. Diese größere Behörde ernennt dann von sich aus den conseil municipal von mindestens drei Mitgliedern. Dem Gemeindeausschuß werden also hier alle diejenigen Befugnisse delegirt, welche in den deutschen Kantonen die Gemeindeversammlung selbst ausübt. Es entspricht dies der französischen Auffassung, wonach das Gemeindeleben von oben herab bestimmt wird. Die Gefahr, die in den deutschen Kantonen vorhanden ist, daß sehr wichtige und tiefgreifende Entscheide nicht von der alt eingesessenen Bürgerschaft gefaßt werden, sondern von der numerisch überlegenen Zahl von Niedergelassenen, die eine Zeit lang da wohnen, dann aber wieder wegziehen, die überhaupt mit der Gemeinde nicht verwachsen und mit ihren wirklichen Verhältnissen nicht vertraut sind, tritt in der romischen Schweiz ganz zurück, weil der größere Gemeinderath, eine Behörde, die sich ihrer Verantwortlichkeit wohl bewußt ist, jene Beschlüsse faßt, nicht aber gezwungen ist, Beschlüsse auszuführen, die ihr von der Gemeindeversammlung octroirt werden. In der welschen Schweiz versteht man daher auch den Unterschied von Niedergelassenen und Aufenthaltern nur schwer und es hat dort keine Bedenken, beide gleichzustellen, da sie ja nur Wahlrechte haben, während man sich in den deutschen Kantonen mit Recht dagegen sträubt, daß eine ganz flottante Bevölkerungsklasse auf den Gemeindehaushalt bestimmend einwirke. Wo in jenen romanischen Kantonen dieser Gemeindeausschuß oder größere Gemeinderath, conseil général, bestimmte einzelne Kompetenzen von der Gemeindeversammlung delegirt erhält, bildet er alsdann namentlich eine kontrollirende Instanz gegenüber dem Gemeinderath.

Der Gemeinderath oder Munizipalrath ist die vorberathende, verwaltende und vollziehende Behörde der politischen Gemeinde. Häufig hat der Präsident (syndic), in Appenzell a. Rh. Hauptmann genannt, eine gewisse Einzelkompetenz. Dem Gemeinderath kann es gestattet sein, einzelne Funktionen an Kommissionen oder einzelne Mitglieder zu übertragen[2]). Die Mitglieder erhalten entweder eine fixe Besoldung oder Tag-

---

1) Hier besteht nämlich ein besonderes conseil administratif.

2) Ebenso gestattet § 91 des Zürcher Gemeindegesetzes den Gemeinden selbstständige Ausschüsse zu wählen. Demgemäß besteht in der Stadt Zürich neben dem Gemeinde- oder Stadtrath ein sogen. größerer Stadtrath — ähnlich den Stadtverordneten in Berlin —, eine Einrichtung die sich als sehr zweckmäßig erwiesen hat.

gelder. Wo die politische Gemeinde Schul- oder Armenwesen ebenfalls besorgt, bestehen hiefür besondere Organe.

Das Stimmrecht fällt bald mit der Wählbarkeit zusammen, bald werden für letztere noch besondere Erfordernisse aufgestellt. Die Amtsdauer ist eine mehrjährige, aber im Einzelnen sehr verschieden. Schon im § 21 a. E. wurde bemerkt, daß in den meisten Kantonen für Gemeindestellen der Amtszwang existirt, d. h. der Gewählte muß das ihm übertragene Amt während einer gewissen Zeit bekleiden. In anderen ist die Ablehnung möglich.

4. Die innere Aufgabe der Gemeinde. Es ist fast in allen Gemeindegesetzen als Prinzip ausgesprochen, daß die Aufgabe eine freie und selbstständige sein soll. Die Gemeinde hat eine gewisse Autonomie, m. a. W. das Recht der Selbstverwaltung und Selbstbesteuerung. Dabei ist aber die natürliche Voraussetzung, daß diese Gemeindefreiheit mit der Verfassung und dem Staatszweck vereinbar sei, also, daß die Gemeinde sich immer innerhalb der verfassungsgemäßen Schranken bewege. Um diese Schranke zu wahren übt auch in der Schweiz der Staat ein Oberaufsichtsrecht durch seine Organe aus, insbesondere über die Erhaltung der Gemeindegüter und über das Rechnungswesen. Ein gewisser Stock des Gemeindevermögens, das sogen. Stammgut, darf nicht geschmälert werden. Es ist auch ein Beschwerderecht der Bürger bei den Staatsbehörden anerkannt über Beschlüsse der Gemeindeversammlungen oder Gemeindebehörden, indessen doch in der Regel nur dann, wenn jene offenbar über den Gemeindezweck hinausgehen und die Steuerpflichtigen erheblich belasten. Ebenso versteht sich ein Rekurs wegen formeller Inkompetenz einer Gemeindebehörde von selbst. In einigen Kantonen unterliegen wichtige finanzielle Gemeindebeschlüsse, wie Verkauf oder Verpfändung von Liegenschaften, Neubauten u. s. f. von vorneherein der Staatsgenehmigung. Unter Umständen kann sogar die eigene Gutsverwaltung einer Gemeinde entzogen werden. (Neuenburg.)

Was die speziellen Aufgaben der einzelnen Gemeinden anlangt, so haben wir uns hier mit den Kirch- und Schulgemeinden nicht weiter zu befassen.

Der Bürgergemeinde ist vor Allem die Bürgeraufnahme und die Bürgerrechtsschenkung verblieben, manchen als einziger Ueberrest, neben der Verwaltung der bürgerlichen Stiftungs-, Separat- und Nutzungsgüter [1]). In den meisten Kantonen ist die Besorgung des Vormundschafts- sowie des Armenwesens [2]) Sache der Bürgergemeinden. Der Bürger ist alsdann auch nach seiner Heimatsgemeinde hin armensteuerpflichtig. Diese Steuerpflicht fällt aber nach Entscheiden der Bundesbehörde dahin, wenn der Niedergelassene in einem anderen Kanton (z. B. ein Thurgauer in St. Gallen) von der dortigen Wohngemeinde besteuert wird [3]).

Die Bürgeraufnahme faßt gewöhnlich zugleich die Aufnahme in alle übrigen Verbände in sich und die Einkaufssumme vertheilt sich in die einzelnen öffentlichen Güter. Bald setzt die Regierung diese Einkaufssumme fest innerhalb eines gewissen Maximum und Minimum nach der Größe dieser öffentlichen Güter, bald steht auch die Fixirung der Größe im Belieben der Gemeinde. Das Gemeindegesetz von Zürich Art. 25 enthält hierüber folgende Bestimmungen:

„Wer das Bürgerrecht durch Einkauf erwirbt, hat eine Einkaufsgebühr von 100 bis 500 Frcs. zu bezahlen. Der Betrag der Einkaufsgebühr richtet sich nach der Größe der Gemeindegüter, mit Inbegriff der für allgemeine oder bürgerliche Gemeindezwecke bestimmten Separatgüter und nach den Verhältnissen der Gemeinde im Allgemeinen.

1) Diese sind namentlich in den Städten Zürich, Bern und Basel sehr bedeutend.

2) Vgl. Niederer, Statistik des Armenwesens in der Schweiz im Jahr 1870. Zürich.

3) Vgl. Ullmer I. S. 119 ff. N. 127, 128, 129 und 132 und II. N. 782. E. Zürcher, Kritische Darstellung der bundesrechtlichen Praxis betr. das Verbot der Doppelbesteuerung. Preisschrift. Basel 1882, S. 57 ff.

Den Betrag der Einkaufsgebühr innerhalb der bezeichneten Grenzen, sowie deren Vertheilung an das Gemeindgut der politischen Gemeinde, an das Kirchengut, das Armengut und das Schulgut bestimmt für jede Gemeinde der Regierungsrath auf den Antrag der Gemeindebehörden und das Gutachten des Bezirksrathes.

Der Bezug der Einkaufsgebühr zu Handen der betreffenden Güter liegt dem Gemeinderathe ob.

Niedergelassene Kantons- oder Schweizerbürger, welche seit zehn Jahren in der Gemeinde wohnen, erhalten das Bürgerrecht ohne Einkaufsgebühr".

Die Ertheilung des Landrechtes an Nichtkantonsbürger oder an Ausländer (Naturalisation) steht jeweilen der Kantonsregierung oder dem Großen Rathe zu; die Landrechtsgebühr ist für Schweizer geringer als für Fremde.

Die Einbürgerung der Heimathlosen erfolgt nach den Vorschriften des Bundes.

Die Aufgaben, welche der politischen Gemeinde zufallen, sind Folgende:

1. Nach der Bundesverfassung von 1874 die Führung der Civilstandsregister, die bürgerliche Eheschließung und das Begräbnißwesen;

2. das Vormundschaftswesen, wenn es nicht der Bürgermeinde oder, wie in den französischen Kantonen, den Gerichten obliegt;

3. das Niederlassungswesen;

4. das Steuerwesen;

5. das Straßenwesen, soweit es der Staat den Gemeinden überbindet und die Aufsicht über die Flur- und Feldwege;

6. die Gemeindebauten und allgemeine Bauvorschriften;

7. das Brandassekuranzwesen;

8. die gesammte Ortspolizei im weitesten Sinne des Wortes, also die Sicherheitspolizei für Personen und Eigenthum, die Sanitätspolizei (Kontrolle der Brunnen- und Wasserleitungen, Lebensmittel) und die Sittenpolizei (Sonntagsfeier, Wirthschaften u. s. f.), das Löschwesen, Aufsicht über Maaß, Gewicht, Gewerbe, Wochenmarkt, Hausiren u. s. f.;

9. die ökonomische Verwaltung der Güter der politischen Gemeinde.

Als bloße Hilfeleistung bei der staatlichen Verwaltung erscheint die Thätigkeit des Gemeindeammanns (des maire), der wohl zu unterscheiden ist vom Gemeindepräsident (obwohl häufig die beiden Funktionen in Einer Person [1]) vereinigt sind); er besorgt die gerichtlichen Vorladungen, führt die erste Untersuchung in Strafsachen, besorgt die Schuldbetreibung und führt je nach der kantonalen Gesetzgebung auch gewisse Pfandbücher, ebenso leitet er die öffentliche Versteigerung. Ebendahin rechnen wir die Thätigkeit der Gemeindebehörden in der Vermögenssteuerschätzung und anderen Taxationen. Die Staatssteuerregister dienen auch für die Erhebung der Gemeindesteuern. Jene Hilfeleistung besteht ferner in dem Einzug der Staatssteuern, in der Besorgung der militärischen Einquartierungen und Requisitionen, in der Anfertigung der Steuerregister und in der Austheilung der Stimmzettel für Wahlen und Gesetzesabstimmungen (Referendum), welche den Kanton oder den Bund berühren.

Neben den Geldsteuern kommen auch sog. Gemeindefrohnden vor, d. h. Fuhr- und Handleistungen bei Gemeindebauten nach einem bestimmten Klassensystem.

Die Gemeindesteuern werden gewöhnlich auf Vermögen, Haushaltung und Mann (nach dem Verhältniß von 1 Franken auf 1000 Franken Vermögen, 1 Franken auf die Haushaltung und 1 Franken auf den volljährigen Aktivbürger) verlegt; doch ist der Steuermodus in den einzelnen Kantonen verschieden; die Mehrzahl der Kantone hat die

1) So in Schwyz, Zug, Freiburg, Baselland, Graubünden, Aargau, Tessin und Wallis.

Ausscheidung des Steuergebietes der Gemeinden zum Gegenstand umfassender Gemeindesteuergesetzgebungen gemacht; andere (Graubünden) reserviren sich die Genehmigung der Steuerstatuten der Gemeinden. Genf und Waadt octroyiren von Fall zu Fall ihren Gemeinden Steuern, meist in der Form von centimes additionels zur Staatssteuer[1]). Dagegen gilt immer der für den geordneten Haushalt der Staaten wie der kleineren Gemeinwesen so wichtige Grundsatz, daß für jedes Jahr zuerst ein Voranschlag der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben vom Gemeinderath ausgearbeitet und von der Gemeindeversammlung oder vom conseil général genehmigt sein muß und daß erst darauf die Steuer beschlossen wird, um den Ausfall zu decken. Und zwar werden Steuern, wie wir oben schon anführten, nur soweit dekretirt, als der Ertrag der Gemeindegüter und die gewöhnlichen Einnahmen an Gebühren u. s. f. hier nicht ausreichen. Hier zeigt sich eben der öffentliche Charakter des Gemeindevermögens. Abgesehen vom sog. Nutzungsgut zur Nutznießung der Bürger durch Zutheilung von Brennholz oder Pflanzland u. s. w. ist dasselbe für die allgemeinen örtlichen Bedürfnisse bestimmt. Es findet sich auch die Vorschrift, daß in besteuerten Gemeinden gar keine Nutzungen vertheilt werden dürfen.

Mit Bezug auf Kirchensteuern kommt Art. 49, Abs. 6 der Bundesverfassung zur Anwendung, wovon im vierten Abschnitt die Rede sein wird.

Die Steuerpflicht richtet sich theils nach den allgemeinen Grundsätzen, die wir mit Bezug auf das Verhältniß von Bürgern und Niedergelassenen aufgestellt haben, theils sodann nach der speciellen Gesetzgebung jedes einzelnen Kantons.

Obige Ausführungen dürften genügen, um ein allgemeines Bild des schweizerischen Gemeindewesens zu geben. Zum Schluß aber wollen wir noch darauf hindeuten, daß der Gegensatz zwischen der deutschen und der romanischen Schweiz sich gerade auf dem Boden der Gemeindeorganisation scharf abspiegelt. Es zeigt sich dies im Verhältniß der Gemeinde zum Staat.

Die romanische Auffassung, welche in Frankreich und selbst in einem Theil von Deutschland gilt, leitet das Recht der Gemeinden vom Staate ab; die Gemeinde ist ein staatlicher Bezirk, der Staat übernimmt in vielen Fällen die Gemeindeadministration oder wirkt wenigstens mit, indem er sich die Wahl der ersten Stelle im Gemeinderath sichert oder das Budget bestimmt. Die Gemeindeverwaltung wird den gleichen Regeln unterstellt, wie die Staatsverwaltung. Die Gemeinde erhebt auch ihre Auflagen nicht selbstständig, sondern in der Form von centimes additionnels zur Staatssteuer. Dieses System findet sich theilweise, wie schon bemerkt, in Genf und Waadt.

Nach der deutschen (und englischen) Auffassung dagegen hat die Gemeinde ihren selbstständigen Wirkungskreis und eine gewisse Autonomie (selfgovernment) die ihr gestattet je nach den lokalen Bedürfnissen immerhin innerhalb des allgemeinen Rahmens der Staatsverfassung ihre Organisation so oder anders zu gestalten. In Folge dessen ist der Antheil der Bürger am Gemeindeleben ein viel lebhafterer und unmittelbarer. Freilich führt dies oft zu einer gewissen Zersplitterung, welche der romanischen Schweiz unbekannt ist. Hier ist die Gemeinde als Staatsorgan von vorneherein einheitlich[2]). Insofern gewährt diese Auffassung einen Vorzug; aber dem eigentlich schweizerisch-republikanischen Wesen entspricht vielmehr das Prinzip der Selbstregierung; denn es wirkt diese auch auf das allgemeine Staatsleben befruchtend zurück, während die romanische Bevölkerung ihre Impulse viel zu sehr von oben empfängt und auch von oben erwartet.

1) Vgl. Zürcher a. a. O. S. 49.
2) Vgl. Dubs I. S. 192 u. 193.

Vierter Abschnitt.

Verhältniß zwischen Kirche und Staat im Bund und in den Kantonen [1].

§ 24. **Historische Einleitung.** Der Bund als solcher steht nicht in einem unmittelbaren Verhältniß zu den innerhalb des schweizerischen Gebietes befindlichen Kirchen- und Religionsgenossenschaften.

Die Ordnung der betreffenden Verhältnisse kam früher ausschließlich den Kantonen zu.

Zunächst würde das Kirchenwesen in das Kantonalstaatsrecht gehören; allein durch die Bundesverfassung von 1874 wurde nun doch die Situation wesentlich geändert und heute haben Bund und Kantone in kirchlichen Fragen mitzureden. Aus diesem Grunde widmen wir diesem Gegenstande hier einen eigenen Abschnitt. Man kann die schweizerischen Verhältnisse nicht verstehen, wenn man nicht die historische Entwicklung in's Auge faßt und wenn man nicht Bundes- und Kantonalrecht zusammen behandelt.

Zur Zeit der kirchlichen Reformation schieden sich die XIII regierenden Orte sehr scharf in katholische und reformirte, ja es führte dieß sogar zu dem eigenthümlichen Faktum, daß das Land Appenzell im Jahre 1597 unter Sanktion der Tagsatzung sich in zwei konfessionell getrennte Hälften schied, Außer- und Inner-Rhoden. In dem ersteren durften bloß Reformirte wohnen, im letzteren nur Katholiken.

In den gemeinen Herrschaften lebten beide Konfessionen neben einander. Hier entstanden nun fortwährend Reibungen. Hier mußte die Frage der Kultusfreiheit gelöst werden, während im Innern der Kantone keine Glaubensfreiheit herrschte.

Es sind vier staatsrechtliche Urkunden, die man Landfrieden nennt, welche jenes schwierige gegenseitige Verhältniß der Konfessionen ordnen. Die einzelnen Stände waren souverän, konnten also einander nicht binden. Das wäre dem Geist der alten Bünde zuwider gewesen. Doch wurde schon im ersten Landfrieden von 1529 gesagt: „daß von wegen des göttlichen Wortes Niemand soll zum Glauben gezwungen werden". Daher sollte auch jeder Ort der Eidgenossenschaft in seinem eigenen Lande bei seiner Religion und Souveränetät ruhig und unangefochten bleiben. In den gemeinschaftlichen Herrschaften (namentlich Thurgau und Rheinthal, die anderen waren fast ganz katholisch geblieben) überließ man es den Gemeinden, sich für die eine oder andere Konfession zu entscheiden. Die Mehrheit in der Gemeinde gibt den Ausschlag. Will sich die Minderheit nicht fügen, so steht ihr frei, die Gemeinde zu verlassen.

Immerhin ist also doch das Prinzip der Parität hier anerkannt und es ist dasselbe in dem dritten und vierten Landfrieden noch mehr betont worden, indem ausdrücklich erklärt wurde, auch auf der Tagsatzung (siehe oben § 1 S. 10) gelte nur in politischen Fragen das Mehr, in konfessionellen dagegen entscheiden gleiche Sätze, d. h. eine gleiche Anzahl von Schiedsrichtern beider Konfessionen.

Allmählig machte die Toleranz größere Fortschritte.

Welche gewaltige Umänderung die Schweiz in der Periode der helvetischen Republik durchmachte, ist im ersten Theil geschildert worden. Die Verfassung proklamirte

---

1) Abgesehen von dem im Anfang in der Litteraturübersicht citirten Werke von Gareis und Zorn ist dem schweizerischen Kirchenstaatsrecht bis jetzt wenig Beachtung zu Theil geworden.

den Grundsatz der Freiheit aller Kulte, stellte aber dieselben unter die Aufsicht der Polizei. Die Mediationsakte sprach sich wieder etwas positiver aber zugleich beschränkter aus: »les communions catholique et reformée ont une liberté pleine et entière pour l'exercice de leur culte, dans les lieux où elles sont professées«. Auch für die XIII alten Kantone war damit der Grundsatz der Glaubenseinheit durchbrochen. Der Bundesvertrag von 1815 schwieg über alle religiösen Fragen gänzlich mit einziger Ausnahme des Art. 12, der den Fortbestand der Klöster und die Sicherheit ihres Eigenthums gewährleistete. Daß dieser Artikel verletzt und die Schweiz durch Fehler, die auf beiden Seiten begangen wurden, in den vierziger Jahren der Schauplatz konfessioneller Wirren wurde, ist bekannt.

Der Bundesvertrag von 1815 hatte, wie im ersten Theil entwickelt wurde, die Schweiz wieder im Gegensatz zur Mediation zu einem Staatenbunde gemacht und die kantonale Souveränetät auf das Höchste gesteigert. Das machte sich nun gerade in den kirchlichen Fragen geltend und wenn Luzern im Jahre 1844 die Jesuiten berief, so war es nach dem damaligen Staatsrecht hiezu vollkommen berechtigt. Immerhin umschloß die katholische Kirche, kraft ihrer Organisation und mit ihren Diözesen, die nicht an die kantonale Grenze gebunden waren, ihre Bekenner in einheitlicher und gleichmäßiger Weise. Die reformirte Kirche dagegen begünstigte die Ausbildung von kantonalen Landeskirchen. Die schweizerischen Reformatoren Zwingli und Calvin hatten den Wirkungskreis der Kirchengewalt nur in das geistliche Lehramt und die Austheilung der heiligen Sakramente gesetzt; dagegen die Ordnung der Verhältnisse der Kirche als einer öffentlichen Anstalt, die Verwaltung des Kirchengutes, sowie die Gerichtsbarkeit in streitigen kirchlichen Angelegenheiten zählten die Reformatoren zu den Rechten der Staatsgewalt, welcher sie daher sowohl das Recht der Aufsicht über die Geistlichen, als die Befugniß andere Einrichtungen zu treffen zuschrieben. Zwingli ordnete die Kirche ganz dem Staate unter (d. h. dem Rathe von Zürich), wobei der konfessionelle Standpunkt des Reformators als der allein zulässige vorausgesetzt wurde.

Die äußeren Einrichtungen der schweizerischen evangelischen Kirchen gestalteten sich nun in jedem dem evangelischen Bekenntniß anhängenden Kantone auf dem Wege der Landesgesetzgebung verschiedenartig. In Bezug auf den Glauben hatte man sich zu dem von Bullinger verfaßten helvetichen Glaubensbekenntniß vereinigt, welches später auch von den reformirten Kirchen in Schottland und Ungarn angenommen worden ist.

§ 25. **Die staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung von 1874.** Die Bundesverfassung von 1848 hatte in Art. 45 bloß „anerkannten christlichen Konfessionen" die freie Ausübung des Gottesdienstes gewährleistet, nur den Schweizern, welche der christlichen Konfession angehören, die freie Niederlassung zugesichert, sowie in Art. 48 die Kantone verpflichtet, „alle Schweizerbürger christlicher Konfession in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern der eigenen Kantone gleich zu halten". Im Uebrigen war dem Bunde sowohl wie den Kantonen vorbehalten für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen die geeigneten Maßregeln zu treffen. Endlich hatte der Art. 58 das Verbot des Jesuitenordens und der ihm affilirten Gesellschaften für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ausgesprochen in Folge des Sonderbundkrieges von 1847, im Uebrigen aber über das Verhalten des Staates zur Kirche keine Bestimmungen aufgestellt. Die Bundesverfassung von 1874 hat hier einen neuen Boden geschaffen, der sich in der Gesetzgebung und im kirchlichen Leben geltend macht. Die Berathung der revidirten Bundesverfassung fand statt bald nach der Publikation der vatikanischen Dekrete und fiel somit in die Zeit des beginnenden sog. Kulturkampfes.

Diese Ereignisse konnten nicht ohne Rückwirkung bleiben. Die Konstitution nahm in Folge dessen eine Reihe von Bestimmungen auf und stellte sich auf den Boden einer möglichsten Ausscheidung des Staatlichen und des Kirchlichen m. a. W. auf denjenigen der Indifferenz des Staates gegenüber jedem Bekenntniß. Allein auf der anderen Seite enthält dieselbe wieder einzelne Vorschriften, die das Staatskirchenthum im Gegensatz der religiösen Freiheit begünstigen, allerdings im Interesse der Aufklärung und des religiösen Friedens. Aber es liegt darin eine gewisse Inkonsequenz, auf welche schon Morel [1]) aufmerksam gemacht hat und welche die nachtheilige Folge hat, daß, da jedes der beiden Systeme in der Bundesverfassung gewisse Anhaltspunkte findet, in streitigen Fragen die Gegensätze auf einander platzen. Es wird sich dieß bei der Analyse der einzelnen Bestimmungen herausstellen. Endlich gibt es auch Fragen, die die Bundesverfassung noch mehr oder minder offen gelassen hat; von diesen werden wir am Schlusse reden.

Art. 49 lautet folgendermaßen:

„Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich.

Niemand darf zur Theilnahme an einer Religionsgenossenschaft, oder an einem religiösen Unterricht, oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen, oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgend welcher Art belegt werden.

Ueber die religiöse Erziehung der Kinder bis zum erfüllten 16. Altersjahr verfügt im Sinne vorstehender Grundsätze der Inhaber der väterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt.

Die Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte darf durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden.

Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten. Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden. Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten."

Hier ist also das Prinzip der Glaubens- und Gewissensfreiheit an die Spitze gestellt und Absatz 2 des Artikels ist nur eine Konsequenz desselben. Es war aber nicht überflüssig, diese Folgerungen ausdrücklich zu erwähnen, da früher in verschiedenen katholischen Kantonen die Nichterfüllung gewisser religiöser Pflichten Strafen nach sich gezogen hatte und da in dem protestantischen Kanton Appenzell A. Rh. auch gegenüber Kindern von Dissidenten der Taufzwang ausgeübt worden war. Dagegen kann der Ausdruck „Strafen" doch zu einer gewissen Unklarheit Anlaß geben. Es sind nämlich hierunter nicht bloß Strafen zu verstehen, welche von Staatsbehörden ausgehen und also einen kriminellen oder polizeilichen Charakter an sich tragen, sondern wie aus den Protokollen der die revidirte Bundesverfassung vorberathenden Kommissionen hervorgeht, hat man dabei auch an Kirchenstrafen, namentlich Exkommunikation gedacht. Sollte unter diesem Ausdruck überhaupt jedes Disciplinarverfahren der Kirche gegen ihre Mitglieder und namentlich gegen ihre Diener verstanden sein, so ginge dies viel zu weit und würde jede kirchliche Gemeinschaft aufheben [2]).

---

1) A. a. O. I. S. 339.

2) Nach unserer Ansicht gehört zum Wesen einer Kirche auch eine gewisse Disciplinargewalt. Die Kirche soll das Recht haben vom Genuß der Sakramente auszuschließen und zu erklären wer zu ihr gehöre und wen sie nicht als Mitglied betrachten könne. Es ist ganz verkehrt, daß Jemand, der thatsächlich nicht mehr zur Kirche gehört, das Stimmrecht in kirchlichen Dingen ausüben darf. Das preußische Gesetz vom 13. Mai 1873 über die Grenzen des Rechts zum Gebrauch kirchlicher Straf- und Zuchtmittel anerkennt dies vollständig und erklärt bloß Strafen gegen Leib, Vermögen, Freiheit und bürgerliche Ehre (zu welch letzteren allerdings die excommunicatio major gerechnet wird) für unzulässig. Wenn Samuely in seinem Gutachten (Art. 50 der schweizer. B.-V. von 1874, Bern 1875) S. 30 ff. der Kirche das Recht absprechen will Zuchtmittel zu gebrauchen,

Zur Theilnahme an religiösen Freierlichkeiten und Handlungen darf also Niemand gezwungen werden. Das gleiche gilt nun auch vom Eide; denn dieser ist eine religiöse Handlung; will Jemand denselben nicht leisten, so kann er nicht dazu gezwungen werden, und es muß in diesem Fall ein einfaches Gelübde genügen. Die bundesrechtliche Praxis hat sich auf diesen Boden gestellt [1]). Immerhin knüpfen die meisten kantonalen Civilprozeßgesetze, welche den zugeschobenen Eid als Bweismittel kennen, Nachtheile an dessen Nichtleistung. Wenn nun aus wirklich religiösen Bedenken eine Partei die Eidesleistung verweigert, so trifft sie unter Umständen ein ganz bedeutender Nachtheil. Das Bundesgericht in einem Entscheid vom 21. September 1878 (in Sachen Lenz [2]) hat sich dahin ausgesprochen, die Eidesleistung sei eine religiöse Handlung; es dürfen nicht, um ihr diesen Charakter zu nehmen, aus der Formel die Worte „zu Gott dem Allwissenden" weggelassen werden (wie es in jenem Fall der thurgauische Richter gethan hatte), es sei dies ein Uebergriff der richterlichen Gewalt in das Gebiet der gesetzgebenden. Im Ferneren wurde in jenen Motiven darauf hingedeutet, diejenigen Kantone, welche den Eid (Schiedseid) im Civilprozeß anwenden, thäten jetzt besser, ihn als Beweismittel gänzlich zu eliminiren; eventuell hätte an dessen Stelle ein bloßes Gelübde bezw. eine Erklärung an Eidesstatt zu treten für diejenigen Personen, welche die Eidesleistung aus ernsten religiösen Gründen verweigern.

Der dritte Absatz unseres Artikels ist namentlich wichtig bei Kindern aus gemischten Ehen. Man wird mit dieser Vorschrift, die die individuelle Freiheit schützt, sobald Sohn oder Tochter das Alter der Reife erlangt haben, nur einverstanden sein können.

Früher waren durch mehrere kantonale Verfassungen die Geistlichen vom Stimmrecht ausgeschlossen. Das Bundesgericht hat nun in Anwendung des Art. 49, Absatz 4 erklärt, daß dieser Ausschluß mit der Bundesverfassung im Widerspruch stehe [3]).

Wenn der fünfte Absatz vorschreibt, daß Niemand um seiner religiösen Ansicht willen von der Erfüllung der bürgerlichen Verpflichtungen entbunden werden dürfe, so ist dieß namentlich wichtig für die allgemeine Wehrpflicht. Man hat indessen in der Praxis diese Vorschrift dahin gemildert, daß man die Anhänger derjenigen Sekten, welche nach ihrer Glaubensansicht es für unzulässig halten, die Waffen zu tragen, in die Corps der Krankenwärter einreiht.

Am meisten Schwierigkeiten bietet der letzte Absatz unseres Artikels, welcher durch ein besonderes Bundesgesetz seine nähere Ausführung erhalten sollte, was indessen immer noch nicht geschehen ist.

Mit Botschaft vom 26. November 1875 hatte der Bundesrath der Bundesversammlung einen vollständigen Gesetzentwurf [4]) hierüber vorgelegt; derselbe wurde auch im Jahre 1876 in Berathung genommen, allein die Räthe einigten sich dann dahin, „zur Zeit" auf den vorgelegten Entwurf nicht einzutreten und so ist man bis heute in einem gewissen Provisorium geblieben, welches indessen zu einer Spruchpraxis des Bundesgerichtes, das im einzelnen Fall der Steuerverweigerung angerufen werden kann, geführt hat.

„welche in der Entziehung von corporativen Rechten der Mitglieder bestehen", so steht er mit dieser Anschauung allein. Auch Gareis a. a. O. I. S. 41 Anmerkung 1 bemerkt sehr richtig: „Die kirchlichen Vereine wären damit weit schlechter gestellt, als jeder beliebige Turn- oder Leseverein".

1) Vgl. Bericht des eidgenössischen Justizdepartements von 1875, S. 43 in Sachen Cyrill contra Bühlmann.

2) B.-Ger.-Entscheid. IV. S. 31 und 378.

3) Vgl. Entscheid. des B.-Ger. in Sachen Pedrini und Forni, abgedruckt in der Zeitschrift für schweizer. Gesetzgebung und Rechtspflege I. S. 41—43.

4) Vgl. hierüber Gareis und Zorn a. a. O. I. S. 50 ff.

Consequenterweise würde die Anwendung der citirten Bestimmungen der Bundesverfassung eigentlich zu einer Abschaffung des sog. **Kultusbudgets** führen. Allein dies wäre in vielen Kantonen ein ungerechtfertigter Eingriff nicht bloß in die historischen, sondern auch in die Rechtsverhältnisse. Ueberall da nämlich, wo sog. Landeskirchen bestehen, hat der Staat zur Zeit der Reformation durch Sekularisation von Klöstern und geistlichen Stiftungen, sowie durch die Uebernahme von Pfrundgütern und kirchlichen Liegenschaften sich in den Besitz des Kirchenvermögens gesetzt und die damit verbundenen Lasten auf sich genommen. Er bezahlt also die Geistlichen u. s. f. nicht aus seinem Vermögen, beziehungsweise aus der Tasche der steuerzahlenden Bürger, wie er die Staatsbeamten und Lehrer besoldet, sondern als Rechtsnachfolger des früheren Eigenthümers bezw. Besitzers der Pfrund- und Fabrikgüter.

Er dürfte also nicht eines schönen Morgens einfach gestützt auf die Bundesverfassung das Kultusbudget streichen, sondern er müßte zuerst mit den betreffenden Kirchen, beziehungsweise mit den ihnen zugehörenden Gemeinden ein Abfinden treffen und das betreffende Kirchenvermögen herausgeben. Das will man aber jetzt noch nicht [1]) und die eidgenössischen Räthe [2]) erklärten mehrmals, daß der betreffende Absatz 6 des Art. 49 zunächst nur auf kirchliche Gemeindesteuern anzuwenden sei, dies soll angedeutet werden namentlich durch die Worte: „**Steuern, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke** einer Religionsgenossenschaft auferlegt werden". Daß indessen dieser Artikel auch auf die Staatssteuern angewendet werden kann, ist zweifellos.

Was die oben erwähnte Interpretation unseres Gesetzes durch das Bundesgericht anbetrifft, so kann man die Praxis desselben ungefähr in folgende drei Sätze zusammenfassen [3]):

1. Art. 49, Absatz 6 ist mit der Annahme der revidirten Bundesverfassung von 1874 sofort in Kraft getreten, obwohl das darin vorgesehene Bundesgesetz noch nicht erlassen worden ist.

2. Wenn eine Steuer auferlegt wurde, um speziell die Bedürfnisse einer bestimmten Religionsgenossenschaft zu erleichtern, so sind diejenigen Personen hievon befreit, welche ausdrücklich erklären, daß sie dieser Religionsgenossenschaft oder Konfession nicht angehören.

---

1) Bedeutsam ist der Entscheid, den das Genfer Volk am 4. Juli 1880 fällte. Ein Gesetzesentwurf hatte, ohne zwar eine förmliche Trennung von Kirche und Staat durchzuführen, das Kultusbudget aufheben und nur gewisse der evangelischen Kirche zugehörige Güter zu einem Fond vereinigen und durch eine von den protestantischen stimmberechtigten Einwohnern gewählte Kommission verwalten lassen wollen. Von 17,423 eingeschriebenen Wählern stimmten 13,356 und von diesen 9346 mit Nein und nur 4044 mit Ja. Im Kanton Zürich hatte zweimal (1873 und 1882) auf Verlangen der Synode hin eine kantonsräthliche Kommission den Entwurf eines neuen Kirchengesetzes mit Sorgfalt ausgearbeitet. Bei der zweiten Berathung wurden auch Anträge auf gänzliche Trennung von Kirche und Staat beziehungsweise Beseitigung der bisherigen evangelischen Landeskirche gestellt, ja es wurde bereits ausgerechnet, welches Vermögen der Kanton dieser evangelischen Landeskirche und welche Fonds er der katholischen Kirche herauszugeben habe. Die überwiegende Mehrheit des Kantonsrathes trat auf den Entwurf gar nicht ein, weil man zur Zeit **keine** Aenderungen in den faktischen Verhältnissen für wünschbar erachte und weil die reformirte Bevölkerung im Großen und Ganzen doch an der (historischen) Landeskirche festhalte.

2) Die Entscheidung über Streitigkeiten, welche sich auf Art. 49, 50 und 51 der B.-V., betr. Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie freie Ausübung des Gottesdienstes beziehen, ist nach Art. 113 Abs. 2 der B.-V. dem Bundesrathe und der Bundesversammlung reservirt (siehe oben Abschn. II. § 7 II und III). In die Kompetenz des B.-Ger. fallen nur die Prozesse, welche sich auf die Steuerpflicht beziehen, oder privatrechtliche Streitigkeiten, welche in Folge der Bildung oder der Auflösung von Religionsgenossenschaften entstehen.

3) Einer der wichtigsten Entscheide des Bundesgerichts über Steuerpflicht ist derjenige in Sachen Pelli und Consorten vom 1. November 1879 abgedruckt in B.-Ger.-Entsch. V. S. 427 u. ff. Andere interessante Urtheile finden sich in der gleichen Sammlung abgedruckt in Bd. I. S. 80 ff. I. 341 ff. II. 307 ff. 388 ff. III. 192 ff. IV. 535 ff. 538 ff. VI. S. 490 ff. S. 500. S. 599. VII. S. 1 ff. S. 650 ff. VIII. S. 758 ff. IX. S. 413 ff.

3. Wenn in einem Kanton eine vom Staate unterhaltene Landeskirche (s. oben) existirt, so können die steuerpflichtigen Bürger nicht einen Theil ihrer allgemeinen Staatssteuer zurückbehalten oder zurückverlangen unter der Behauptung, daß diese Summe dazu bestimmt sei, zu den Lasten eines Kultus beizutragen, dem sie nicht angehören.

Art. 50: „Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.

Den Kantonen, sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften, sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden in die Rechte der Bürger und des Staates die geeigneten Maßnahmen zu treffen.

Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrechte, welche über die Bildung oder Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen, können auf dem Wege der Beschwerdeführung der Entscheidung der zuständigen Bundesbehörden unterstellt werden.

Die Errichtung von Bisthümern auf schweizerischem Gebiete unterliegt der Genehmigung des Bundes."

Dieser Artikel garantirt die freie Ausübung des Gottesdienstes und zwar jetzt, wie schon oben angedeutet, im Gegensatz zur Bundesverfassung von 1848 allen Konfessionen, Sekten und Kultusgemeinschaften. Es ist dies jetzt ein individuelles Recht, das auf dem Boden der Schweiz jedem gewährleistet wird. Allein die eine Bedingung ist beigefügt: Die Ausübung dieses Rechts darf nicht unvereinbar sein mit der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten. Jeder Kultus, welcher diese Schranke respektirt, hat ein Recht nicht bloß auf Duldung, sondern auf den Schutz des Staates. Der Bund stellt sich über die religiösen Gemeinschaften und hat nur dafür zu sorgen, daß der Frieden unter ihnen herrsche, aber er vertheidigt weder eine Konfession noch eine Kirche; sondern lediglich das Individuum. Mit dieser Theorie steht nun freilich die Praxis in den einzelnen Kantonen nicht immer im Einklang. Aber es dürfte auch nicht ohne Grund bezweifelt werden, ob die Bundesbehörden in ihren auf Art. 50 basirten Rekursal-Entscheiden immer das Richtige getroffen haben [1]).

So wäre es gewiß eine zu weitgehende Folgerung aus dem garantirten Prinzip der Kultusfreiheit, wenn man z. B. den Schluß ziehen wollte, der Bund habe damit den römischen Katholiken gegenüber auch das ganze kanonische Recht und alle Satzungen der Päpste und Konzilien anerkennen wollen. Allein wenn man z. B. in den Kantonen Bern und Solothurn durch die dortige Gesetzgebung auch die römisch-katholischen Priester einer periodischen Wiederwahl unterstellt und dann auf erhobene Beschwerde hin Bundesrath und Bundesversammlung [2]) erklären, die Wahl von Geistlichen, die Verleihung von Pfarrstellen auf beschränkte Zeit habe mit den Grundlehren des Katholizismus nichts zu thun, so scheint uns das doch zu weit zu gehen.

Der zweite Absatz des Art. 50, welcher den Kantonen wie dem Bund das Recht vorbehält zur Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgenossenschaften die geeigneten Maßnahmen zu treffen, war schon in der Bundesverfassung von 1848 enthalten; neu hinzugefügt aber wurden die Worte: „sowie gegen Eingriffe kirchlicher Behörden" [3]). Von dieser Verfassungs-

1) Vgl. das bereits citirte Gutachten von Samuely über Art. 50 der B.-V. dem wir keineswegs in allen Theilen beistimmen.

2) Siehe B.-Bl. 1873, II. 908.

3) Dubs a. a. O. II. S. 162 bemerkt: „Das Nöthige war in Art. 49 schon gesagt. Hier handelte es sich um Ordnung und Frieden unter den Konfessionen. Wollte man diesen Gedanken auch für das Verhältniß von Staat und Kirche noch besonders vorschreiben, so mußte man noth-

bestimmung ist namentlich Gebrauch gemacht worden von Seite der Berner Regierung in ihrem Konflikt mit den römisch-katholischen Priestern des Jura und bei der Amtsentsetzung des Bischofs Lachat [1]). Nicht nur begünstigte jene Regierung die sogenannten Altkatholiken auf Unkosten der römisch-katholischen, die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung in sich fassenden Kirche, sondern sie verbannte durch Dekret vom 30. Januar 1874 alle katholischen Priester aus dem Kanton, welche nicht ausdrücklich erklärten, daß sie sich allen Vorschriften der Staatsbehörden unterziehen wollen. Diese Maßregel wurde als durch die Umstände geboten zu rechtfertigen gesucht. Allein sowohl der Bundesrath als die Bundesversammlung zogen durch ihre Interpretation die richtige Schranke.

Ihre Erwägungen lassen sich in Kürze ungefähr in folgende Sätze zusammenfassen: „Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist garantirt und dies ist das Prinzip, welches die ganze Frage beherrscht, die Kantone können die nöthigen Maßregeln treffen, um den Frieden unter den verschiedenen Religionsgenossenschaften aufrecht zu erhalten. Aber diese Maßnahmen dürfen nie die durch die Bundesverfassung aufgestellten Garantien illusorisch machen; im Gegentheil, sie dürfen sich nur bewegen innerhalb der durch dieselbe gezogenen Grenzen.

Die Kantone haben keine diskretionäre Gewalt, um beliebig die Kultusfreiheit zu unterdrücken, sie dürfen bloß die geeigneten gesetzlichen Vorschriften erlassen.

Wenn die Regierung von Bern behauptet, sie habe sich in einem Nothstand befunden, so antwortete hierauf die Bundesbehörde, daß das Land sich nicht in ausnahmsweisen Verhältnissen befand, die erlauben würden, ein staatliches Nothrecht anzurufen.

Ein freier Staat wie die Schweiz sollte sich am allermeisten hüten, von der Formel Gebrauch zu machen: »Salus publica suprema lex esto«. Alle Beschränkungen, welche nicht unbedingt nothwendig sind zur Erhaltung des religiösen Friedens u. s. w., sondern andere Zwecke verfolgen (z. B. Nöthigung zum Anschluß an die Landeskirche, Unterdrückung einer nach Ansicht der Regierung unvernünftigen oder kultusfeindlichen religiösen Richtung) sind unzulässig".

Eine feste Grenzlinie läßt sich schwer aufstellen, aber der Bund sanktionirte die wahre Interpretation der Konstitution und der Entscheid ist um so bemerkenswerther, als er die Maßnahmen der Regierung des größten und mächtigsten Kantons der Eidgenossenschaft kassirte.

Der dritte Satz des Art. 50 setzt fest, daß Anstände aus dem öffentlichen oder Privatrecht, welche über die Bildung oder die Trennung von Religionsgenossenschaften entstehen, auf dem Wege der Beschwerdeführung der Entscheidung der zuständigen Bundesbehörden unterstellt werden können. Diese Bestimmung wurde getroffen im Hinblick auf die Bildung altkatholischer Gemeinden, sie könnte aber auch Anwendung finden, wenn z. B. ein Theil von Mitgliedern einer kantonalen evangelischen Landeskirche aus dieser ausscheiden und eine eigene kirchliche Genossenschaft zu bilden wünschen würde. Die Anstände, welche sich hier ergeben können, werden sich entweder auf das öffentliche Recht beziehen und dann steht die Entscheidung dem Bundesrath, beziehungsweise der Bundesversammlung zu; oder auf das Privatrecht, wenn die Ausscheidung des kirchlichen Vermögens in Frage liegt, oder wenn Eigenthumsansprüche auf bestimmte Objekte geltend gemacht werden. In diesem Falle gehört der Streit in die Kompetenz des

wendig zur Herstellung der Parität den Bund auch beauftragen, die religiöse und kirchliche Freiheit in gleicher Weise gegen Eingriffe der staatlichen Behörden zu schützen, sowie auch der Verfolg zeigte, daß dies praktisch viel wichtiger gewesen wäre. Allein es blieb bei jener Einseitigkeit.

1) Vgl. hierüber Blumer-Morel I. S. 352 ff. B.-Bl. 1875, I. 515—517. III. 1—3. 595—610. 691—693.

Bundesgerichtes [1]). Indessen muß immer, bevor an die Bundesbehörde rekurrirt werden kann, eine Entscheidung der kantonalen Behörde vorliegen.

Der letzte Satz des Art. 50 bezieht sich auf die Bisthümer (von der Diözesan-Eintheilung der katholischen Schweiz wird sofort unten die Rede sein). Da die Diözesen in der Regel die katholische Bevölkerung mehrerer Kantone umfassen, so ist es gut, wenn der Bund allfällige Unterhandlungen mit dem päpstlichen Stuhle leitet und sich jedenfalls das letzte Wort vorbehält. Dieß war auch früher schon der Fall. Aber eigenthümlich macht sich diese Bestimmung, wenn in gewissen Kantonen (siehe unten) die römisch-katholische Kirche in die Stellung einer Freikirche und damit einer bloßen Privatkorporation versetzt wird. Da hätte richtigerweise die Staatsgewalt zum Diözesanverband nichts zu sagen. Dennoch wird behauptet, diese engere Interpretation stehe im Widerspruch mit dem Wortlaut der Bundesverfassung, die keinen Unterschied kenne zwischen Bisthümern der staatlich anerkannten und nicht anerkannten katholischen Kirche und ebenso werde kein Unterschied gemacht, ob die Errichtung von Bisthümern vom päpstlichen Stuhl in Rom ausgehe oder — wie bei der altkatholischen Kirche — von einer anderen Autorität [2]).

Art. 51 enthält das Verbot des Jesuitenordens, wie dies schon in der Bundesverfassung von 1848 enthalten war und wie es auch das deutsche Reichsgesetz vom 4. Juli 1872 statuirt, jedoch mit dem noch präziseren Zusatz: „und es ist ihren Mitgliedern jede Wirksamkeit in Kirche und Schule untersagt". Wenn sodann der zweite neuhinzugefügte Satz die Drohung enthält, es könne dieses Verbot ausgedehnt werden auch auf andere geistliche Orden, so dürfte derselbe eben so unnöthig als unpassend sein. Gegen wirklich staatsgefährliche Verbindungen kann die Bundes- oder kantonale Regierung jederzeit einschreiten. Diese Bestimmung ist hauptsächlich auf die Kapuziner berechnet, die den großen Einfluß, den sie auf die niederen Volksklassen ausüben, früher häufig zu politischen Agitationen benutzt haben sollen.

Art. 52, lautend: „Die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden ist unzuläßig", enthält das möglichste Extrem der Bundesakte von 1815, die sogar den Fortbestand aller schweizerischen Klöster garantirt hatte. Ging jene zu weit in der Begünstigung der katholischen Hierarchie, so prägt sich hinwiederum in einigen Bestimmungen der Bundesverfassung von 1874 allzusehr die Tendenz des Staatskirchenthums aus.

Die Reihe der Artikel, welche sich auf die konfessionellen Verhältnisse beziehen, schließt der Art. 53: „Die Feststellung und Beurkundung des Civilstandes ist Sache der bürgerlichen Behörden. Die Bundesgesetzgebung wird hierüber die näheren Bestimmungen treffen.

Die Verfügung über die Begräbnißplätze steht den bürgerlichen Behörden zu. Sie haben dafür zu sorgen, daß jeder Verstorbene schicklich beerdigt werden kann".

Derselbe handelt von der Beurkundung des Civilstandes und vom Begräbnißwesen. Auch letzteres ist nun ausschließlich Sache der bürgerlichen Behörde (d. h. der politischen Gemeinde).

Art. 53, Absatz 1 hat seine Ausführung durch ein Bundesgesetz erhalten, das auch den Art. 54 („das Recht zur Ehe steht unter dem Schutze des Bundes") mitumfaßte. Hievon wurde bereits im Abschnitte II, § 13 gesprochen.

Im Ferneren ist noch zu erwähnen Art. 58, Absatz 2: „Die geistliche Ge-

---

1) Vgl. die interessanten Urtheile in Sachen der Stadtgem. Solothurn contra Fiskus vom 4. Juli 1883. B.-Ger.-Entsch. IX. S. 292 ff. und in S. Bondo, IX. S. 417 ff.

2) Blumer-Morel I. S. 361. Samuely, Gutachten S. 15.

richtsbarkeit ist abgeschafft". Demnach ist überhaupt jede offizielle Mitwirkung der Kirche und der Geistlichen jeder Konfession bei Ehe- und Paternitätsklagen ausgeschlossen. Die Civilehe ist obligatorisch und allein staatlich gültig, die kirchliche Eheeinsegnung vor der civilen Trauung ist bei schwerer Strafe verboten.

Zu den Artikeln, welche das Verhältniß von Kirche und Staat betreffen, müssen wir endlich auch noch rechnen Art. 27, Abs. 2, 3 und 4 der Bundesverfassung, welche folgendermaßen lauten:

„Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nöthigen Verfügungen treffen".

Bei den Revisionsberathungen machten sich zwei verschiedene Strömungen geltend. Dieser Artikel ist ein Kompromiß zwischen entgegengesetzten Standpunkten; so erklärt es sich, daß über den Sinn und die Tragweite desselben seit 1874 und namentlich in neuester Zeit sowohl im Schooße der Bundesversammlung als in einzelnen Kantonen (insbesondere Baselstadt) lebhaft gestritten wurde [1]). Der Versuch, diesen Artikel zunächst nur im Sinne einer regelmäßigen Bundesaufsicht über die Volksschule (später aber wohl durch eine allgemeine eidgenössische Schulgesetzgebung) zur weiteren Ausführung zu bringen, ist durch die Bundesversammlung in einem Gesetzesentwurf betreffend Errichtung eines schweizerischen Schulsekretärs gemacht, aber durch die Volksabstimmung vom 26. November 1882 mit überwiegendem Mehr abgelehnt worden. Dieser negative Entscheid war gewiß vollständig richtig; der Wortlaut dieses Artikels berechtigt den Bund nicht, eine allgemeine Schulgesetzgebung zu erlassen [2]).

Das Primarschulwesen ist Sache der Kantone und nicht des Bundes. Eine Trennung in konfessionelle öffentliche Schulen ist jedoch den Kantonen nicht gestattet. Dagegen muß es ihnen unbenommen sein, Privatschulen zu gestatten; denn da Art. 27 die Unentgeltlichkeit des Unterrichtes nur auf die öffentlichen Primarschulen beschränkt, so gibt dessen Wortlaut selbst zu, daß auch andere als bloß öffentliche Schulen bestehen können. Aber auch hier muß dann konsequenterweise den Kantonen wieder überlassen bleiben, unter welchen Bedingungen sie Privatschulen gestatten wollen. Ob die Bundesverfassung den Kantonen das Recht einräumen wollte, Privatschulen unbedingt zu untersagen [3]), ist wohl kaum anzunehmen. Der Wortlaut des Art. 27 läßt hierüber Zweifel. Der Volksentscheid vom November 1882 war ein Sieg der individuellen Freiheit gegenüber der Staatsgewalt, der Protest nicht einer engherzigen, sondern einer berechtigten kantonalen Selbstständigkeit gegenüber einer zu weit getriebenen Bundescentralisation.

Zur Schule haben Familie und Gemeinde mitzureden und wenn die Kantone ihre Lebensfähigkeit behalten sollen, so darf man ihnen nicht dieses Gebiet entziehen. Der Bund hat bloß ein Interesse daran, daß der Primarunterricht ein genügender sei und daß die Volksschule von allen Kindern ohne Beeinträchtigung ihres religiösen Glau-

1) Die richtige Interpretation ist namentlich zu finden bei Dubs a. a. O. II. S. 242 und 243. Vgl. auch Blumer-Morel II. S. 23 ff. bes. S. 33.

2) Es geht dies namentlich auch hervor aus dem Protokoll der Revisionskommission. Vgl. Blumer-Morel II. S. 30 ff.

3) Die Regierungen von Baselstadt und der Bundesrath vertreten diesen strengen Standpunkt. S. den Rekursalentscheid des Letzteren in Sachen der römisch-katholischen Gemeinde in Basel. B.-Bl. 1884, III. S. 477 ff., welcher in Rechtskraft getreten ist, da der Rekurs nicht mehr vor die Bundesversammlung gebracht wurde.

bens besucht werden könne. Er hat auch hier den Frieden unter den verschiedenen Konfessionen zu wahren.

Bei alledem ist nun freilich nicht zu leugnen, daß die Durchführung der in Art. 27 niedergelegten Gedanken betreffend das Volksschulwesen in den einzelnen Kantonen oft besondere Schwierigkeiten bietet und daß gewisse Fragen eben nicht entschieden sind, die nun jeweil in einzelnen Rekursalfällen gelöst werden müssen.

Wir können als Wirkung der Bundesverfassung ungefähr Folgendes hinstellen:

1. Jeder Religionsunterricht in und außer der Schule ist fakultativ, dagegen ist in den meisten Kantonen derselbe noch Lehrgegenstand der Volksschule und wird an vielen Orten, besonders an den höheren Klassen, von Geistlichen ertheilt.

2. Die Geistlichen können nicht von Amtswegen Inspektoren oder Präsidente oder Mitglieder der Schulbehörde sein; daß sie es durch Wahl werden dürfen, ist unbestritten, ebenso daß sie es auch in den reformirten Kantonen sehr oft sind.

3. Es ist streitig und noch nicht entschieden, ob Personen, die einem kirchlichen Orden angehören, somit durch besonderes Gelübde auch noch einer anderen Autorität als der Staatsbehörde zu strengem Gehorsam verpflichtet sind, wie namentlich Klostergeistliche und sog. Lehrschwestern [1]), Lehrer der Volksschule sein dürfen. Die katholischen Kantone behaupten dies; die Bundesversammlung ist hierüber getheilter Ansicht.

Ganz abgesehen von Art. 27 gehört zu den offenen, beziehungsweise durch die Bundesverfassung nicht entschiedenen und doch durch sie hervorgerufenen Fragen auch die, ob und welche kirchliche Maßregeln (Ausschließung vom kirchlichen Stimmrecht u. s. w.) gegen solche Personen zulässig seien, welche an kirchlichen Handlungen absichtlich nicht theilnehmen.

§ 26. **Das kantonale Staatskirchenrecht.** 1. Die evangelisch-reformirten Landeskirchen [2]). Wir haben schon in den einleitenden Bemerkungen darauf hingewiesen, daß und warum in denjenigen Kantonen, welche im 16. Jahrhundert die neue Lehre annahmen, die Regierung die oberste Inhaberin der Kirchengewalt wurde und also das Kirchenwesen einen kantonalen Charakter erhielt. Waren die katholischen Regierungen die Diener ihrer Kirche, so die reformirten die Gebieter derselben, allerdings im Namen der Gemeinde und unter Mitwirkung und Beirath der Geistlichen. In Zürich führte der Rath der Zweihundert die Reformation in Lehre und Gottesdienst durch und konstituirte 1528 durch ein Mandat die Synode der Geistlichen, zu welcher bis 1630 auch die Geistlichen von Glarus und bis 1798 auch diejenigen des Thurgaus und Rheinthals gehörten. Aehnliche Synoden bestanden in St. Gallen, Appenzell, Toggenburg und Schaffhausen. In Bern und Basel wurden solche zuerst ebenfalls angeordnet, aber bald nicht mehr einberufen. In Graubünden hatte die Synode die fast vollständige Leitung der kirchlichen Angelegenheiten. In Genf stand die Wahl der Geistlichen der vénérable compagnie des pasteurs zu, die Ausübung der Kirchenzucht dem Konsistorium. In Neuenburg lag das ganze Kirchenregiment in den Händen der compagnie des pasteurs. Es beruht dies in den beiden Orten auf der Calvinischen Auffassung. Seine einfache und dem Wesen der reformirten Kirche so entsprechende Presbyterial- und Synodalverfassung hatte in den ordonnances ecclésiastiques von 1541 ihren klaren Ausdruck erhalten. Man ist aber in Genf nicht dabei geblieben und hat sich später mehr auf den Standpunkt des Staatskirchenthums gestellt. In der Waadt wurden die kirchlichen Verhältnisse vom Rathe in Bern geordnet.

1) Vgl. auch hierüber den oben citirten Fall von Baselstadt, wo sogar für eine kathol. Privatschule den Lehrschwestern jede Wirksamkeit verboten wurde. Ein anderer Rekurs ähnlicher Art aus der Urschweiz ist noch immer pendent.

2) Vgl. G. Finsler, Kirchl. Statistik der reformirten Schweiz. Zürich 1856 und Fr. Meyer in Herzog's Real-Encyklopädie für Theologie und Kirche. 2. Aufl. 1884, XIII, S. 754 ff.

Die kirchliche Verwaltung stand in den einzelnen Kantonen besonderen Behörden (Examinatorenkonvent) zu. Der Vorsteher der gesammten Geistlichkeit heißt in Zürich, Basel und Schaffhausen Antistes, die Kapitel als Versammlung der Geistlichen eines Bezirkes, blieben aus der katholischen Zeit stehen, da und dort unter dem Namen Klassen (Bern, Waadt) oder Kolloquien (Graubünden). Ihre Vorsteher hießen meist Dekane, die Wahl der Geistlichen stand in den meisten Kantonen den Regierungen oder den bisherigen Kollatoren nach den Vorschlägen der Examinatoren oder Kirchenkonvente zu; nur in Glarus, Appenzell A. Rh. und Graubünden hatten die Gemeinden das Recht, die Pfarrer zu wählen und wieder zu entlassen.

Die Gemeinde hatte unter verschiedenen Namen (Ehegaumer, Stillstände, Chorgerichte u. s. w.) besondere kirchliche Vorsteherschaften, welche über Zucht und Sitten, Besuch des Gottesdienstes, Verwaltung der Kirchen- und Armengüter [1]) zu wachen hatten und die erste Instanz in Ehe- und Paternitätssachen bildeten. Eine förmliche Kirchenzucht (Disciplinargewalt bis zum Ausschluß vom h. Abendmahl) stand diesen Behörden bloß in Basel, Schaffhausen, Neuenburg und Genf zu.

Im 17. und 18. Jahrhundert bildete sich die Kirchenverfassung immer mehr im staatlichen Sinne aus und die Synoden verloren an Bedeutung oder hörten ganz auf. Zur Zeit der helvetischen Republik war eine einheitliche kirchliche Organisation beabsichtigt, kam aber nicht zur Durchführung. Die oberste kirchliche Gewalt hatte das Direktorium; der Minister der Künste und Wissenschaften war auch Kultusminister. Die Mediationszeit ging wieder auf die früheren Zustände zurück.

Die politischen Veränderungen von 1830 äußerten ihre Wirkung auch auf das Verhältniß von Staat und Kirche und zwar im Sinne einer größeren Selbstständigkeit der letzteren. Der gegenwärtige Zustand ist folgender:

Neuere Kirchengesetze, die mit der betreffenden Kantonalverfassung in Einklang stehen, oder auf Grund derselben erlassen wurden, bestehen in St. Gallen 1862, Waadt 1863, Thurgau 1870, Bern, Freiburg, Baselstadt, Neuenburg, Genf alle von 1874, Graubünden, Appenzell A. Rh. 1877, Glarus 1882. In Zürich ist das Kirchengesetz von 1861 durch die Kantonsverfassung von 1869 und die Bundesverfassung, sowie durch Spezialgesetze betreffend Wahlen, Gemeindewesen u. s. w. in vielen Stücken aufgehoben oder absolet geworden; die Synode hat wiederholt Vorschläge zu Erlaß eines neuen Gesetzes gemacht, der Kantonsrath ist aber 1873 und 1884 bei der Berathung der ihm gemachten Vorlagen zu keinem Abschlusse gekommen [2]). In Schaffhausen bedarf das Kirchengesetz von 1854 in Folge der Verfassung von 1876 einer Umgestaltung, die von der konstituirenden Synode im Jahr 1877 durch eine „Ordnung für die evangelisch-reformirte Kirche des Kantons Schaffhausen" vorgenommen, aber am 29. Juni 1884 vom Volk verworfen wurde. In Aargau ist das Statut von 1866 durch Spezialgesetz zur Vereinfachung des Staatshaushalts theilweise geändert worden. Baselland hat kein Kirchengesetz.

Das Verhältniß der Kirche zum Staat ist im Allgemeinen dahin geordnet, daß in rein kirchlichen oder innerlichen Dingen (Anordnungen betreffend Gottesdienst, Gesangbuch, Liturgie, Gestaltung und Lehrmittel des kirchlichen Religionsunterrichtes rc.) die kirchlichen Organe entscheiden, mit oder ohne Plazet des Staates, in gemischt-kirchlichen der Staat auf das Gutachten der kirchlichen Organe beschließt (Aufsicht über die Kirchengüter, Besoldung der Geistlichen, Bestimmungen über das Verhältniß Einzelner zur Gemeinde, Abgrenzung der Kirchgemeinden). Doch überwiegt in den einen Kantonen

---

1) Siehe oben Abschn. III. § 23 d.

2) Siehe oben S. 142 Anm. 1.

die Selbstständigkeit der Kirche (Glarus, Freiburg, Appenzell, St. Gallen, Thurgau), in anderen die materielle Kompetenz der Staatsbehörden (Baselstadt, Aargau, Waadt, Genf).

Die Landeskirchen erklären sich als Theile der allgemeinen christlichen Kirche oder der evangelischen Kirche, oder bekennen sich zu den Grundsätzen der Reformation. Formulirte Bekenntnisse stellen sie nicht auf, einige negiren auch für Synodalrechte und geistliches Amt jede bestimmte Formulirung.

Die Kirchgemeinden bestehen aus allen stimmberechtigten Staatsbürgern, die der „reformirten Konfession" angehören oder sich der Kirchenordnung unterziehen. In einigen Kantonen haben die Ausländer kirchliches Stimmrecht (Appenzell, Neuenburg). Die Rechte der Gemeinden sind sehr verschieden: In allen Kantonen haben sie die Wahl der Pfarrer, in Waadt jedoch nur einen Zweiervorschlag zu Handen der Regierung, in den meisten die Wahl der kirchlichen Vorsteherschaften (in Genf bestehen solche nicht), in vielen die Wahl der Synodalen unter näher bestimmten Normen; in manchen auch entweder die alleinige Beschlußfassung über Gottesdienst, Gesangbuch, Liturgie, oder auf Grund der bezüglichen Vorlagen der Synoden eine entscheidende (lokale) Abstimmung, oder das Recht des Vetos.

Die Kirchenvorsteherschaften, denen der Pfarrer meist als Mitglied oder Präsident von Amtswegen angehört, haben in der Regel die Sorge für Ordnung im Gottesdienst, die Aufsicht über die pfarramtliche Thätigkeit, insbesondere den Religionsunterricht, die Aufsicht über die sittlichen Zustände (in Thurgau mit Strafkompetenz), in einigen Kantonen sind sie zugleich die offiziellen Armenpflegen, in anderen wird ihnen die Sorge für Arme und Kranke nur empfohlen.

Die Synoden (in Genf das Konsistorium) sind überall die in rein kirchlichen Dingen von sich aus oder mit Vorbehalt der Sanktion durch Staatsbehörden oder Gemeinden beschlußfassenden Behörden. Sie bestehen in Zürich, Graubünden und Schaffhausen aus sämmtlichen Geistlichen und einigen Abgeordneten des Staates, in den übrigen Kantonen aus weltlichen und geistlichen Abgeordneten, die von den einzelnen Gemeinden (Glarus, Freiburg, Baselstadt, Appenzell, St. Gallen, Aargau) oder in Wahlkreisen (Bern, Thurgau, Neuenburg) oder von ganzen Kantonen (Genf) oder von Bezirksbehörden (Waadt) gewählt werden. Eine bestimmte Zahl von Geistlichen ist in Glarus, Freiburg, Baselstadt, Thurgau, Waadt, Neuenburg, Genf festgesetzt. Die Amtsdauer beträgt 3, 4 oder 6 Jahre. Sie versammeln sich in der Regel alljährlich (Glarus alle 3 Jahre, Neuenburg jährlich zweimal).

Die oberste kirchliche Verwaltungsbehörde ist in sehr verschiedenartiger Weise der Kantonsregierung neben- oder untergeordnet, oder hat eine Vertretung derselben in sich und wird bald ganz, bald theilweise, bald gar nicht von der Synode gewählt. Die Verschiedenartigkeit ihrer Stellung zeigt sich auch in den Namen: Kirchenrath (Zürich, Baselstadt, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Graubünden, Thurgau), Synodalrath (Bern), Synodalkommission (Freiburg, Waadt, Neuchatel), Kirchenkommission (Glarus), Synodalausschuß (Aargau). Ueberall hat diese Behörde die Synodalbeschlüsse vorzubereiten und zu vollziehen, meist auch die Aufnahme und Wählbarkeit der Geistlichen zu regeln, die Aufsicht über die Geistlichen zu führen, Visitationen anzuordnen, Disciplinar- und Streitfälle zu erledigen, in manchen Kantonen die Kirchengutsverwaltung zu beaufsichtigen u. s. w.

Kirchliche Bezirksbehörden finden sich nur in Zürich und Waadt. Sie stehen als beaufsichtigende Mittelglieder zwischen der kantonalen Behörde und den Gemeinden, resp. Pfarrern. In Graubünden haben die versammelten Geistlichen des Bezirkes (Kolloquien) ähnliche Befugnisse, in St. Gallen die Dekane der Kapitel. In Zürich,

St. Gallen und Thurgau bilden je die Geistlichen eines Bezirkes zusammen das Kapitel, das sein Gutachten an die Synode abgeben kann und zu gegenseitiger Anregung in wissenschaftlicher und praktischer Hinsicht zusammentritt, in Baselstadt die Geistlichen des Kantons. Eine ähnliche Stellung nehmen der Konvent der Geistlichen in Schaffhausen und Baselland, das Generalkapitel der Geistlichen von Aargau und die Compagnie des pasteurs in Genf ein.

Ohne bestimmte Kirchenverfassung ist noch immer Baselland. Es gibt da bloß eine Kirchendirektion in der Person eines Mitgliedes des Regierungsrathes und ein Examinationskollegium.

Die Pfarrer, welche die Fähigkeit zur Ausübung des Ministeriums erhalten auf Grundlage von Universitätsstudien, einer bestimmten Prüfung und der nachher erfolgten Ordination, werden in fast allen Kantonen von den Gemeinden frei gewählt aus dem Kreise der wahlfähigen Kandidaten. In Schaffhausen erfolgt diese Wahl durch den Regierungsrath mit Zuzug von Gemeindeabgeordneten. In Waadt ernennt die Regierung die Pfarrer aus einem Doppelvorschlag der Gemeinden. In den Kantonen St. Gallen, Appenzell A. Rh. und Graubünden hatten die Gemeinden schon früher das Recht, ihre Geistlichen zu entlassen; sonst aber galt überall die Lebenslänglichkeit der Anstellung. Die neueste demokratische Strömung hat nun in vielen Kantonen eine bloß temporäre Wahl eingeführt (Zürich, Bern, Freiburg, Baselstadt, Aargau, Neuenburg 6 Jahre, Schaffhausen 8 Jahre, Glarus 3, Baselland 5 Jahre). Lebenslänglich gewählt sind sie noch in Thurgau, St. Gallen, Appenzell, Waadt und Genf. Hingegen haben auch hier die Gemeinden das Recht, den Geistlichen unter bestimmten Formen und Voraussetzungen zu entlassen. Die Suspension fehlbarer Geistlichen steht in der Regel den Kirchenräthen zu; die Absetzung bald den Synoden, bald dem Regierungsrath; in Zürich und Bern ist sie nur durch gerichtliches Urtheil möglich. Ihren Gehalt beziehen die Pfarrer entweder von der Gemeinde (Graubünden) oder meistens vom Staat; letzteres überall da, wo der Staat die Pfrundgüter zu seinen Handen genommen hat. Bisweilen kommt zu der staatlichen Besoldung noch eine freiwillige Zulage der Gemeinde hinzu. Diese Besoldungen variiren von Frcs. 1000 bis Frcs. 4500.

Im Jahre 1862 wurde zwischen den Kantonen Zürich, Aargau, Appenzell A. Rh., Thurgau und Glarus ein Konkordat geschlossen betreffend gegenseitige Zulassung der evangelisch-reformirten Geistlichen in den Kirchendienst. Seitdem sind ferner beigetreten Schaffhausen, St. Gallen und Baselstadt und -Land; Bern und Graubünden dagegen aus lokalen Gründen nicht. Diese Konkordatskantone haben nun eine gemeinsame Prüfungskommission und es gilt also für die geprüften Kandidaten das Freizügigkeitsprinzip.

Diese gemeinsamen Prüfungen und die von Zeit zu Zeit stattfindenden Konferenzen der evangelischen Kirchenbehörden sind die einzigen interkantonalen Anordnungen, welche die evangelisch-reformirten schweizerischen Kirchen einigermaßen zusammenhalten. Ein geistiges Band bildet die im Jahre 1838 gestiftete schweizerische Prediger-Gesellschaft

Dieses sind im Allgemeinen die Grundzüge der heutigen Kirchenverfassungen der reformirten Schweiz. Auf Besonderheiten in den einzelnen Kantonen können und wollen wir hier nicht eintreten.

Wie locker indeß in einigen Kantonen der Verband ist, mögen folgende Thatsachen beweisen, die vom kirchenrechtlichen Standpunkte aus kaum erklärlich sind, weil der Begriff der Kirche damit völlig aufgehoben wird:

1. Die Kantone Neuenburg und Genf schließen ein Gelübde bei der Ordination

zum geistlichen Amt völlig aus. Das Kirchengesetz von Genf sagt im Art. 12: »chaque pasteur enseigne et prêche librement sous sa propre responsabilité; cette liberté ne peut être restreinte ni par des confessions de foi, ni par des formulaires liturgiques«. Aehnlich in Neuenburg, wo jede peine disciplinaire als unzulässig erklärt wird.

2. Der Art. 63 der Zürcherischen Staatsverfassung sagt: „Die Glaubens-, Kultus- und Lehrfreiheit ist gewährleistet, die bürgerlichen Rechte und Pflichten sind unabhängig vom Glaubensbekenntniß. Jeder Zwang gegen Gemeinden, Genossenschaften und Einzelne ist ausgeschlossen".

Die beiden ersten Sätze dieses Artikels stimmen mit der Bundesverfassung überein und sind ganz richtig. Auch der dritte Satz ist annehmbar, sobald er nur sagen will, daß jeder staatliche Zwang zur Erfüllung irgend einer kirchlichen oder religiösen Pflicht unzulässig sei. Man hat aber diesen letzten Satz dahin interpretirt, daß auch die Kirche innerhalb des Kreises ihrer Angehörigen und Bekenner gar kein Zwangsrecht ausüben, also z. B. keinen Ausschluß verhängen dürfe. Es kann also ein Vater sein Kind taufen lassen oder nicht, in den Religionsunterricht schicken oder auch nicht u. s. w. und doch sein kirchliches Stimmrecht ausüben oder verlangen, daß sein Kind konfirmirt wird.

3. In neuerer Zeit ist sowohl im großen Rath von Baselstadt als in der Synode und im Kantonsrath von Zürich darüber eifrig debattirt worden, ob die Taufe (wie bisher) für die Mitglieder der Landeskirche obligatorisch sein solle oder aber nicht. An beiden Orten wurde mit Mehrheit beschlossen, daß die Taufe nicht als obligatorisches Zeichen der Zugehörigkeit zur Landeskirche zu betrachten sei.

II. Die evangelischen Freikirchen[1]). Neben den evangelisch-reformirten Landeskirchen bestehen in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf freie Kirchen (église libre im Gegensatz der église nationale), sodann in einigen anderen Kantonen einzelne freie Gemeinden.

Ihre Entstehung verdanken sie dem Streben nach Unabhängigkeit vom Staate und dem Wunsche das evangelische Glaubensbekenntniß auf positiver Grundlage dogmatisch scharf abzugrenzen. Suchen die Landeskirchen verschiedene religiöse Richtungen in ihrem Schooße zu vereinigen und huldigen sie im Ganzen mehr der freieren spekulativen Auffassung, so tritt dagegen in den freien Kirchen die orthodoxe Richtung in schärferer dogmatischer Ausprägung hervor.

In Waadt knüpft sich die Entstehung der freien Kirchen an bestimmte politische Vorgänge des Jahres 1845 und an die Persönlichkeit des berühmten Theologen Alex. Vinet.

In Genf reichen die Anfänge der Bewegung bis in's Jahr 1725 (Aufhebung der Verpflichtung auf das helvetische Glaubensbekenntniß in der Staatskirche) zurück. Die eigentliche Gründung der selbstständigen Kirche fällt schon in die zwanziger Jahre. In Neuenburg erfolgte die Bildung der église independante, als die Kirchengesetze von 1873 jeden politisch Stimmberechtigten, ganz abgesehen von irgend einer bestimmten religiösen Ueberzeugung (sobald er nur nicht Katholik oder Jude war), als Glied der Staatskirche erklärte und ebenso, wie wir schon oben erwähnten, für die Bekleidung des geistlichen Amtes gänzliche Gewissensfreiheit ohne jegliche konfessionelle Verpflichtung statuirte.

Diese freien Kirchen haben ihre eigenen Synoden, aus weltlichen und geistlichen Abgeordneten zusammengesetzt, ihre Kirchenvorstände mit einer gewissen Disciplinargewalt, ihre Organe für Prüfungen, Ordinationen, und für die Verwaltung der Finanzen. Alle Ausgaben werden durch freiwillige Beiträge bestritten. Die Wahl der Pfarrer

1) Vgl. Zorn und Gareis II. S. 232 ff.

geschieht durch die Gemeinde aus der Mitte der von der Synode oder der hiezu beauftragten Synodalkommission ordinirten Kandidaten des Predigtamtes.

In Waadt und Neuenburg wird von den freien Kirchen eine eigene theologische Fakultät unterhalten.

Die freien Gemeinden, die vereinzelt in einigen Kantonen bestehen, geben zu keinen weiteren Bemerkungen Veranlassung. Sie sowohl als die erwähnten drei Freikirchen entfalten sich ungestört unter dem Prinzip der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Es gibt auch noch eine Reihe von Sekten, die aber ihren Ursprung nicht den schweizerischen Verhältnissen verdanken, sondern meist auswärtigen Emissären, wie namentlich die Methodisten, Irwingianer, Neutäufer (Baptisten) u. A. Auch diese können sich jetzt unter dem Schutze der Bundesverfassung ganz frei organisiren [1]).

Die Verhältnisse der Freikirchen, bei denen jeder Einfluß des Staates wegfällt, bieten ein besonderes Interesse und sind noch viel zu wenig bekannt. Es liegt hier eine auf lebendiger und opferwilliger evangelischer Glaubensüberzeugung beruhende Rechtsordnung vor, die mit rein kirchlichen Mitteln aufrecht erhalten wird.

III. Die römisch-katholische Kirche. Während des ganzen Mittelalters war die schweizerische Bevölkerung folgenden Diözesen [2]) einverleibt:

1. Graubündten bildete einen Bestandtheil des alten auch österreichische Gemeinden umfassenden Bisthums Chur. Seine ursprüngliche Grenze nach Norden schied das rhätische Gebiet vom alemannischen.

2. Die ganze übrige östliche (alemannische) Schweiz bis an die Aare gehörte zu dem umfangreichen Bisthum Constanz.

Diese beiden Diözesen standen unter dem Erzbischof von Mainz.

3. Das Bisthum Basel umfaßte die nordwestlichen Theile des eidgenössischen Gebietes.

4. Dasjenige von Lausanne, eines der ältesten, schloß das burgundische Gebiet westlich der Aare, also Theile des heutigen Kantons Bern und ganz Neuenburg, Freiburg und Waadt in sich.

Diese beiden Diözesen 3 und 4 standen im Metropolitanverband mit Besançon.

5. Genf hatte seinen eigenen Bischof, seine Diözese erstreckt sich in's savoy'sche Gebiet und stand unter dem Erzbischof von Vienne.

6. Das kleine Bisthum Sitten umfaßte die Einwohner des Kantons Wallis und stand unter dem Erzbischof von Moutiers en Tarantaise (Savoyen).

7. Die tessinische Bevölkerung stand theils unter dem Bischof von Como, theils unter dem Erzbischof von Mayland, in dessen Metropolitanverband auch Como gehörte.

Die kirchliche Reformation des 16. Jahrhunderts verkleinerte nicht bloß die Seelenzahl dieser Diözesen, sondern brachte auch sonst mannigfache Veränderungen; der Bischof von Basel verlegte seinen Sitz zunächst nach Pruntrut, derjenige von Lausanne nach Freiburg. Der Oberhirte von Genf mußte nach Savoyen auswandern. Dazu kam, daß nach und nach der Metropolitanverband mit Mainz und Besançon faktisch sich löste, weil die Schweizer unter keiner auswärtigen geistlichen Gerichtsbarkeit stehen wollten. Cardinal Schinner, Bischof von Sitten, hatte schon 1513 vom hl. Stuhl das Privilegium erlangt direkt unter Rom zu stehen. So wurden die sämmtlichen schweizerischen Diözesen nach

---

1) So haben auch die israelitischen Kultusgemeinden in allen Kantonen freikirchlichen Charakter, einzig im Kanton Neuenburg werden sie nach Art. 13 der Staatsverfassung von 1858 den christlichen Landeskirchen gleichgestellt.

2) Vgl. Zeitschrift für schweizer. Statistik 1867 S. 68 ff. 118 ff. 235 und 1871 S. 182 ff. (hier sind auch die Klöster aufgezählt).

und nach römische Immediatbisthümer, über welche der in Luzern residirende Nuntius eine Art Erzbischöfliche Kontrolle führte, nachdem 1579 eine ständige Nuntiatur[1]) nicht ohne Widerstreben errichtet worden war.

Unter französischer Herrschaft (1798—1814) wurden die bischöflich-baselschen Lande mit der Diözese Straßburg vereinigt. Nach der Wiedereinverleibung dieser Gebietstheile in's schweizerische Bundesgebiet durch den Wiener Kongreß wurde es durch Art. 6 der Kongreßakte dem Entscheid der Tagsatzung überlassen ob es erforderlich sei ein Bisthum in diesem Theile der Schweiz beizubehalten, oder ob es vielleicht mit einem neuen, erst zu bildenden zu vereinen sei. Nach langen Verhandlungen kam erst im Jahr 1828 eine neue Organisation der Diözese Basel zu Stande und wurde der bischöfliche Sitz nach Solothurn verlegt. Dieser Diözese traten nun auch Kantone bei, die früher zum Bisthum Constanz gehört hatten.

Von dieser alten Diözese waren nämlich 1814 durch päpstlichen Machtspruch die schweizerischen Gebietstheile abgelöst worden. Auch hier wollte es nicht gelingen, eine befriedigende den schweizerischen Verhältnissen entsprechende Neuorganisation der Verhältnisse zu schaffen. Namentlich das Projekt die Urkantone mit Luzern zu einer Diözese mit erzbischöflichem Range zu verbinden, wurde von Rom aus vereitelt. In Folge dessen sind die Katholiken mehrerer Kantone nur provisorisch mit dem Bisthum Chur verbunden, dazu kam in neuerer Zeit der jetzt von Rom selbst wieder rückgängig gemachte Versuch, in Genf ein eigenes neues Bisthum zu gründen. Die Begünstigung der Alt-Katholiken auf Unkosten der römischen Katholiken von Seite der Staatsregierungen, die Nichtanerkennung gewisser Diözesanverbände von Seite der kantonalen Regierungen in Folge der Dekrete des vatikanischen Konzils, die vergeblichen Bemühungen des Bundesrathes für die tessinische Bevölkerung den Anschluß an ein schweizerisches Bisthum zu erlangen, alle diese Verhältnisse zusammen haben für die römischen Katholiken einen höchst unerquicklichen Zustand herbeigeführt. Ueberall Provisorien, staatlich nicht anerkannte oder gelöste Verhältnisse und immer noch entgegen der kanonischen Ordnung Immediatbisthümer. Anders ist die Auffassung von Seite der Kurie, anders diejenige von Seite der Staatsbehörden. Doch scheint auch hier Manches einer neuen Ordnung entgegenzugehen. Die Sache wird etwas klarer werden, wenn wir die einzelnen Bisthümer und zwar nach der römischen Eintheilung durchgehen.

1. Das Bisthum Chur. Zu diesem gehören vor Allem die Katholiken des Kantons Graubünden und ebenso des Kantons Schwyz, doch ist der Anschluß dieses letzteren Kantons an die Diözese von der bündnerischen Regierung nicht anerkannt. Provisorisch sind dem Bischof von Chur (seit der Aufhebung des alten Bisthums Constanz) unterstellt: Uri, beide Unterwalden und Glarus; diese Kantone haben Verträge über kommissarische Verwaltung mit dem Bischof. Ebenso waren die katholischen Gemeinden des Kantons Zürich provisorisch dem gleichen Oberhirten zugetheilt. Allein im Jahre 1875 wurde von Seite der Zürcher Staatsbehörde „der faktische Verband mit dem Bisthum Chur als aufgehoben erklärt und den einzelnen katholischen Gemeinden überlassen sich im Falle des Bedürfnisses mit einer bischöflichen Vermittlung oder Funktion, der Oberaufsicht des Staates unbeschadet, nach ihrem Ermessen[2]) zu behelfen."

1) Dieselbe ist im Jahr 1874 aufgehoben worden.

2) Es hängt dies zusammen mit der Gründung der altkatholischen Kirche. In der Stadt Zürich findet nun das eigenthümliche Verhältniß statt, daß die altkatholische Gemeinde staatlich anerkannt ist, während die römischen Katholiken eine Freikirche bilden in der Stellung einer bloßen Privatkorporation. Diesen letzteren ist durch jenen Beschluß die Möglichkeit gegeben, für rein kirchliche Funktionen, wie namentlich Firmelung, sich an einen beliebigen römischen Bischof zu wenden.

2. Das Bisthum St. Gallen. Dieses ist das jüngste aller schweizerischen Bisthümer und war bis 1845 in eigenthümlicher Weise mit Chur vereinigt. Dasselbe wurde in seiner jetzigen Gestalt durch eine päpstliche Bulle vom 7. November 1845 auf den Wunsch der sanktgallischen Katholiken neu geschaffen [1]). Faktisch lehnen sich nun auch die Katholiken des Kantons Appenzell an dasselbe an.

3. Das Bisthum Basel [2]) wurde nach langen Verhandlungen 1828 neu geordnet und mit dem Bischofssitz in Solothurn (bis 1873) von den Kantonen Bern, Luzern, Zug, Solothurn, Baselland, Aargau und Thurgau genehmigt. Nur provisorisch gehörten demselben auch die Katholiken von Schaffhausen an. Zur Sicherung der staatlichen Hoheitsrechte gegenüber dem Papste und den Bischöfen hatten diese Basler Diözesanstände am 28. März 1828 den sog. Langenthaler Gesammtvertrag geschlossen, worin das placet der Regierungen und ein gewisses Oberaufsichtsrecht auch über das bischöfliche Priesterseminar vorbehalten wurde.

Als nun im Anfange der siebenziger Jahre der Bischof Lachat das Infallibilitätsdogma proklamirte, einen altkatholischen Priester exkommunicirte und auch mit Bezug auf das Priesterseminar den Weisungen der Staatsbehörden keine Folge leisten wollte, führten diese Konflikte schließlich dahin, daß die Regierungen der Kantone Bern, Solothurn, Aargau, Thurgau und Baselland 1873 die Erledigung des bischöflichen Stuhles aussprachen. Schaffhausen betheiligte sich nicht bei diesen Maßnahmen. Zug und Luzern anerkannten und anerkennen fortwährend diesen Bischof als den rechtmäßigen Oberhirten. Im Berner Jura führten diese Vorgänge zu lange dauernden Streitigkeiten. Die dortigen römischen Katholiken bilden nun nicht mehr staatlich anerkannte Gemeinden, sondern sind als freie Genossenschaften organisirt. Die Verhältnisse der Basler Diözese erheischten dringend eine Neugestaltung und es war daher der Bundesrath bemüht, eine für alle Theile befriedigende Lösung anzubahnen. In Folge von Unterhandlungen mit dem päpstlichen Stuhl wird das Bisthum Basel neuerdings wieder hergestellt und nicht bloß von den Regierungen von Luzern und Zug, sondern auch von den Kantonen Solothurn, Aargau, Thurgau und Baselland anerkannt werden. Bern behält sich noch freie Hand vor (November 1884).

4. Dem Bisthume Lausanne mit dem Sitz in Freiburg war seit 1821 auch der Kanton Genf zugetheilt und der betreffende kirchliche Würdenträger führte den Titel: Bischof von Lausanne und Genf.

Im Jahre 1866 wurde einseitig und eigenmächtig vom Papste ein apostolisches Vikariat in Genf errichtet und die dortige katholische Bevölkerung von ihrem Diözesanverband mit Freiburg abgelöst. Die Bundesbehörde erklärte diesen Akt für nichtig und da der zum Hilfsbischof ernannte Abbé Mermillod auf diese Stellung nicht verzichten wollte, so wurde er aus der Schweiz verbannt.

Dieses provisorische Verhältniß wurde aber im Jahre 1883 durch den jetzigen Papst Leo XIII. selbst wieder gelöst, indem er auf den vakant gewordenen Bischofstuhl von Freiburg eben diesen Prälaten erhob und ihn erklären ließ, daß er nicht mehr apostolischer Vikar von Genf sei, worauf ihm die Rückkehr gestattet wurde. Die Diözese ist also wieder vereinigt, aber die Regierung von Genf will den neuen Bischof nicht anerkennen. Es ist hier zur Erklärung noch beizufügen, daß ganz ausnahmsweise dieses Bisthum kein Domkapitel besitzt, daher dem Papst die Wahl zusteht. Der Ausweg, der

---

1) Vgl. J. Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850. Zürich 1854, Bd. II. S. 25 ff.

2) Vgl. K. Attenhofer, Die rechtliche Stellung der katholischen Kirche gegenüber der Staatsgewalt in der Diözese Basel. 3 Hefte. Luzern 1867—1871.

von Seite Roms gefunden wurde, war also ein glücklicher. Die römischen Katholiken in Genf bilden zur Zeit noch eine freie Genossenschaft und können sich eines beliebigen Bischofs bedienen.

5. Das Bisthum Sitten ist von den neueren Stürmen unberührt geblieben. Es besteht hier kein Kirchengesetz, sondern die Kirche wird ganz nach kanonischem Recht geleitet. Die Wahl des Bischofs steht dem Domkapitel zu in Verbindung mit Abgeordneten der Zehnten des Wallis.

6. Der Kanton Tessin steht zur Stunde noch außerhalb jedes legalen Diözesenverbandes. Ein Bundesgesetz von 1859 hatte nämlich jede auswärtige Episkopalregierung auf schweizerischem Boden aufgehoben. In Folge dessen wurde rechtlich (aber nicht thatsächlich) alle Verbindung mit Como und Mailand gelöst. Alle Bemühungen zu einem Bisthum oder zum Anschlusse an die Diözese Chur zu gelangen, sind gescheitert. Dagegen wurden im August 1884 in Bern neue Unterhandlungen zwischen dem Bundesrath und dem päpstlichen Stuhle hierüber gepflogen und in Folge derselben wird nun Tessin unter eine besondere apostolische Administration gestellt.

Abgesehen vom Bisthum Sitten, sind also alle alten Diözesanverbände theils durchbrochen, theils gelockert. Die römischen Katholiken der Schweiz stehen bald unter staatlich anerkannten Bischöfen (Chur, St. Gallen, Freiburg, Sitten), bald bilden sie freie Genossenschaften ohne festen Diözesanverband.

IV. Die christkatholische Kirche der Schweiz[1]). In Folge der durch das vatikanische Konzil hervorgerufenen allgemeinen Bewegung und begünstigt durch die Vorgänge im Bisthum Basel, die wir oben kurz angedeutet hatten, bildeten die Anhänger der kirchlichen Reformbewegung im Schooße der katholischen Kirche den „Verein schweizerischer freisinniger Katholiken". Sehr bald konstituirten sich in den Kantonen Solothurn, Aargau, Thurgau, sowie in den Städten Zürich und Basel sogen. alt- oder christkatholische Gemeinden. Bern und Genf übertrugen die landeskirchliche Organisation von den römisch-katholischen auf diese neuen Gemeinden.

1875 wurde die erste National-Synode einberufen, welche eine Verfassung der christkatholischen Kirche der Schweiz annahm, verkündete und sodann im Jahre 1876 den Priester Ed. Herzog zum (ersten) Bischof ernannte. Sämmtliche Altkatholiken der Schweiz sind also unter einem Bischof vereinigt, der von allen Kantonsregierungen anerkannt ist, in deren Gebiet sich christkatholische Gemeinden befinden.

Die Synode dieser neuen Genossenschaft besteht aus dem Bischof, dem Synodalrath, allen im Amt stehenden Priestern und den Delegirten der Gemeinden. Sie stellt die allgemeinen Grundsätze über Kultus und Disziplin auf, wählt den Synodalrath und den Bischof. Der Synodalrath besteht aus fünf Laien und vier Geistlichen und ist die Verwaltungs- und Vollziehungsbehörde. Dem Bischof steht insbesondere die Ordination der Geistlichen und die Aufsicht über dieselben zu.

Die Regierung des Kantons Bern hat an der dortigen Hochschule eine christkatholische Fakultät errichtet.

---

1) Das Nähere siehe bei Gareis und Zorn II. S. 201 ff.

Schlußbemerkungen.

Wenn wir die bisherigen Erörterungen dieses vierten Abschnittes zusammenfassen, so ergibt sich daraus das eigenthümliche Resultat, daß die Rechtsstellung der christlichen Kirchen, sowie der einzelnen Religionsgenossenschaften und Kultusvereine eine verschiedene ist nach dem Bundesrecht und nach den kantonalen Staatsrechten. Die Bundesverfassung kennt prinzipiell bloß Religionsvereine mit gleichen Rechten; nur gegenüber der römisch-katholischen Kirche ist das Aufsichtsrecht spezialisirt und verschärft. Anders nach kantonalem Staatsrecht. Mehr oder weniger stehen sämmtliche Kantone noch auf dem Boden des Landeskirchenthums. Bald ist eine kantonale Landeskirche privilegirt, d. h. sie wird vom Staat unterhalten, durch Staatsgesetze organisirt, aber dadurch in ihrer Selbstständigkeit eingeschränkt, im Gegensatz zu den Freikirchen; bald existiren in einem und demselben Kantone mehrere Landeskirchen neben einander [1]).

1. Nur die evangelische Kirche war Landeskirche in Appenzell A. Rh.;

2. nur die römisch-katholische Kirche ist Landeskirche in Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Appenzell J. Rh., Tessin und Wallis (9 Kantone);

3. die evangelische und die römisch-katholische Kirche sind Landeskirchen in Glarus, Freiburg, Graubünden, Waadt, Schaffhausen und St. Gallen (6 Kantone);

4. die evangelische und christkatholische Kirche sind Landeskirchen in Bern, Genf und Baselstadt (3 Kantone);

5. die evangelische, die römisch-katholische und christkatholische Kirche sind Landeskirchen in Zürich, Solothurn, Baselland, Aargau und Thurgau (5 Kantone);

6. sämmtliche drei christliche Kirchen nebst der israelitischen Kultusgemeinschaft sind Landeskirchen in Neuenburg.

Was nicht unter diese Gruppen fällt, befindet sich rechtlich in der Stellung einer Freikirche. Es sind dieß in allen Kantonen die sämmtlichen Religionsgenossenschaften (Sekten), welche nicht den drei christlichen Landeskirchen angehören, sowie, Neuenburg ausgenommen, die israelitischen Kultusgemeinden. Aber auch die römisch-katholische Kirche ist Freikirche in Bern, Genf, Baselstadt und Appenzell A. Rh., und die evangelische ist es in Luzern, den drei Urkantonen, Zug, Appenzell J. Rh., Tessin und Wallis. Hier gibt es bloß kleinere Diasporagemeinden.

Am interessantesten ist gerade, daß in der Schweiz, ganz im Gegensatze zu Nordamerika, Landeskirchen und Freikirchenthum neben einander bestehen. Zwar beobachten wir das Streben nach einer neuen und befriedigenderen Gestaltung der Dinge. Die richtige Formel ist indessen noch nicht gefunden; denn man will den Forderungen und Anschauungen der Gegenwart gerecht werden und doch mit den historischen Grundlagen nicht gänzlich brechen.

Auch in diesem letzten Abschnitte wird dem Leser klar geworden sein, was wir in der ganzen Monographie durchzuführen versuchten, daß das öffentliche Recht der Schweiz nur dann verstanden wird, wenn man nicht den Bund bloß, sondern auch die Kantone in's Auge faßt. Beide durchbringen sich gegenseitig, beide empfangen ihre Impulse von einander, beide arbeiten an der Lösung der vielfältigen Aufgaben, die dem modernen Staat gestellt sind.

---

1) Vgl. Gareis und Zorn II. S. 229 und 230.

Sachregister.

A.

B.

C.

Marquardsen's
Handbuch
des
Oeffentlichen Rechts.
IV. Band. I. Halbband. 2. Abtheilung.

Das

Staatsrecht

der

schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bearbeitet
von
Dr. A. von Orelli,
Professor der Rechte an der Universität Zürich.

Freiburg i. B. 1885.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Druck von C. A. Wagner in Freiburg i. B.